LES RECHERCHES EN POLITIQUE

commerciale 2001

Canada

LES RECHERCHES EN POLITIQUE commerciale 2001

Imprimé au Canada

© Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux du Canada, 2001

ISBN 0-662-85427-6

N° de catalogue E2-211/2000F

(Also available in English)

Table des matières

Avant-propos i

Partie I : Réflexions sur la politique commerciale après Seattle

1. Le commerce et la cohérence : discussions autour d'une table ronde 1
Dan Ciuriak (rapporteur), Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

2. Que faudra-t-il pour amener les pays en développement à participer à une nouvelle série de négociations commerciales multilatérales? 21
Jagdish Bhagwati, l'Université Columbia

3. Commerce et cohérence : reconnaître les gains réels 31
M. Gary Hufbauer, Institute for International Economics

Partie II : Programme « Commerce et ... »

4. La libéralisation du commerce : le contexte plus Large 39
Robert T. Stranks, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

5. Répondre aux besoins de développement liés au commerce : options pour la communauté des Donateurs 63
Kerry David Max, Agence canadienne de développement international

6. Libéralisation des échanges : culture, identité et cohésion sociale 85
Bruce Jamieson, Ministère du Patrimoine canadien

7. Commerce international, régimes de soins de santé et services de santé : l'optique de la politique en matière de santé 157
Jake Vellinga, Santé Canada

8. Le commerce et l'environnement : perspectives d'avenir suite au sommet de Seattle 215
Robert T. Stranks, Environnement Canada

9. Le commerce, l'emploi et les salaires : recension de la documentation 235
Philippe Massé, Développement des ressources humaines Canada

Partie III : Les répercussions pour la politique commerciale

10. La nécessité d'un nouveau cycle de négociations : a-t-elle été démontrée? 261
Dan Ciuriak, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

11. Le programme « commerce et... » : sommes-nous à la croisée des chemins? 289
Dan Ciuriak, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

12. Commerce et société civile : vers une plus grande transparence du processus d'élaboration de la politique 345
John M. Curtis, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

101-06294/

Avant-propos

Le présent volume regroupe les résultats de recherches et d'analyses effectuées par le Groupe de travail sur les enjeux commerciaux à l'échelle mondiale, de la fin de 1999 à la fin de 2000, sous l'égide du Réseau sur les défis mondiaux et les possibilités (RDMP). Le RDMP a été créé dans le cadre de l'Initiative de la recherche sur les politiques (IRP) et vise essentiellement à accroître la capacité de recherche sur les politiques au sein du gouvernement du Canada. Étant donné les répercussions profondes de la mondialisation et de la libéralisation du commerce sur les politiques nationales, les questions que soulève la participation du Canada au système commercial mondial constituent de toute évidence un domaine de recherche important.

Or, il s'est trouvé que cette initiative n'aurait pas pu mieux tomber. En effet, l'incapacité de lancer un nouveau cycle de négociations commerciales à la Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à Seattle en décembre 1999 a révélé un certain nombre de failles et soulevé une avalanche de questions concernant l'orientation future de la politique commerciale mondiale. Le Groupe de travail sur les enjeux commerciaux à l'échelle mondiale s'est donc penché sur ces questions au cours de divers séminaires où des experts en politique commerciale ont été invités à prendre la parole et dans le cadre de documents de recherche. Les résultats de ces recherches sur les politiques aident à mieux comprendre ces questions au sein du gouvernement; grâce au présent recueil, on espère rejoindre un plus large auditoire.

Les documents réunis dans ce volume reflètent bien l'esprit dans lequel les responsables du IRP ont constitué le groupe de travail du RDMP. Rédigés pour la plupart par des membres du personnel d'un grand éventail de ministères participants; ces documents ont été le point de départ d'analyses horizontales de portée générale concernant des questions de politique qui relèvent du gouvernement du Canada dans son ensemble. Parallèlement, ils ont contribué à renforcer la capacité de

recherche des divers ministères participants, tandis que la collaboration interministérielle a permis de créer un nouveau réseau de chercheurs et de se défaire des approches cloisonnées dont tout le monde dit qu'elles ne réussissent pas à régler les questions interdisciplinaires complexes qui influencent désormais la conduite des affaires publiques.

J'aimerais témoigner toute ma reconnaissance, pour avoir dirigé et stimulé cet exercice, au président du Groupe de travail sur les enjeux commerciaux à l'échelle mondiale, M. John Curtis, conseiller principal en politique et coordonnateur, Politique commerciale et économique, au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI). John a réussi à mener à bien l'exercice au moyen d'un budget de base très restreint, augmenté des contributions qu'il a lui-même recueillies grâce à son infatigable dévouement et à la campagne de persuasion qu'il a menée tant à l'intérieur qu'en dehors du MAECI. John a aussi veillé à ce que l'exercice obtienne toute l'attention voulue dans le cadre d'un atelier organisé lors de la Conférence nationale de la recherche sur les politiques et par le biais de la présente publication, dont il a supervisé l'édition et à laquelle il a également trouvé le moyen de collaborer.

J'adresse également mes remerciements aux auteurs qui ont gracieusement consacré beaucoup de temps et d'énergie à la rédaction des articles qui composent ce volume : Dan Ciuriak, MAECI; Bruce Jamieson, Patrimoine Canada; Phillipe Massé, Développement des ressources humaines Canada; Kerry Max, Agence canadienne de développement international; Robert Stranks, Environnement Canada; Jake Vellinga, Santé Canada. Je remercie aussi M. Jagdish Baghwati, de l'Université Columbia et M. Gary Hubauer, de l'International Institute for Policy Research, qui ont gracieusement accepté l'invitation qui leur a été faite de diriger les séminaires organisés par le Groupe de travail sur les enjeux commerciaux à l'échelle mondiale et qui ont autorisé la publication, dans ce recueil, de résumés de leurs observations. Et bien entendu, je tiens à remercier les nombreuses personnes, du gouvernement du Canada mais aussi de l'extérieur, qui ont participé aux séminaires organisés par le Groupe de travail sur les enjeux commerciaux à l'échelle

mondiale, et dont les remarques ont contribué au façonnement des idées exposées dans les divers articles.

Enfin, je m'en voudrais de ne pas souligner le soutien organisationnel apporté au Groupe de travail par Sushma Barewal, Vicky Edgecombe, Brigitte Diogo et, en particulier, par Christine O'Connell, sans lequel la réalisation de ce volume n'aurait pas été possible.

Hugh Stephens
Sous-ministre adjoint
Communications, culture et planification des politiques, MAECI
Décembre 2000

Partie I :

Réflexions sur la politique commercial après Seattle

Le commerce et la cohérence : discussions autour d'une table ronde

Dan Ciuriak (rapporteur)
Conseiller économique principal
Politique économique et commerciale et litiges commerciaux
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Le présent compte rendu reflète les discussions sur les idées complexes regroupées sous la rubrique générale le « commerce et la cohérence » qui ont été tenues à la table ronde organisée par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, le 21 janvier 2000. Cette table ronde a réuni un certain nombre d'experts invités et des représentants des milieux de la politique commerciale au sein du gouvernement du Canada. Suivant les règles de Chatham, les divers points de vue exprimés au cours de la conférence ne sont pas attribués à leurs auteurs. La mise en garde habituelle s'applique aussi : les observations qui suivent ne correspondent pas forcément aux vues du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international ou du gouvernement du Canada, auxquels elles ne doivent pas être attribuées.

Contexte

Au lendemain de Seattle...

Les causes et les conséquences de l'échec de la réunion ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui n'a pas réussi, en décembre 1999, à lancer une nouvelle série de négociations commerciales multilatérales, n'ont pas constituées les thèmes centraux de la table ronde, mais elles n'ont pas non plus été passées sous silence. L'issue de la réunion ministérielle de Seattle a contribué à définir le contexte des discussions. De plus, elle a forcément servi de point de départ à toutes les considérations sur les prochaines étapes, du

point de vue de la démarche à suivre; de ce fait même, elle détermine le rythme et les modalités des progrès dans les dossiers du commerce et de l'investissement international à court terme. De plus, les leçons tirées de Seattle au sujet de l'OMC (y compris son organisation, ses capacités, ses méthodes et ses contacts avec les gouvernements des pays membres, d'autres organisations internationales, la société civile et le grand public) constituent un apport important à l'étude des divers aspects de la cohérence institutionnelle dans le monde du commerce. Cependant, même si la réunion ministérielle n'avait pas échoué, les questions auxquelles sont confrontés les responsables de la politique en matière de commerce internationale restent inchangées, pour l'essentiel – que ce soit sous les feux de la rampe ou qu'elles soient masquées par l'« ambiguïté constructive » dans la rédaction des communiqués et des documents sur les décisions.

L'exégèse des causes de l'échec (à qui la faute?) met l'accent sur les éléments catalyseurs et les facteurs accessoires – notamment les difficultés et les retards découlant de la logistique; la longue absence de leadership de la part de l'OMC pendant les préparatifs, qui a contribué à la faiblesse du point de départ; l'opposition organisée d'un large éventail d'organisations de la société civile (OSC); le climat catastrophique qui a surgi de la couverture médiatique; l'absence de soutien visible de la part du milieu des affaires (ni, comme on l'a dit, de la part des OSC dont les préoccupations pour le développement auraient pu se traduire, pouvait-on penser, en un appui à de nouvelles négociations qui semblaient devoir être les « négociations du développement »); la nature « bureaucratique » du programme, qui peut avoir expliqué le peu d'intérêt manifesté par le milieu des affaires[1]; et les

[1] Le qualificatif de « bureaucratique » n'a pas été employé pour dénigrer l'importance des questions relatives à la santé à long terme du système commercial. Il s'agissait plutôt d'opposer la lenteur de ces dossiers, visant à bâtir l'institution et les longues périodes de gestation nécessaire pour élaborer et appliquer des solutions au rythme rapide des changements dans les milieux modernes du commerce, qui ne permettent pas aux sociétés d'attendre qu'on prenne tout le temps nécessaire pour régler les questions et

nombreuses complications liées au fait que les États-Unis étaient l'hôte de la réunion (y compris à cause du moment où se situait la réunion dans le cycle électoral américain, l'absence d'autorisation d'employer la procédure accélérée, etc.) Dans ce contexte, il s'est avéré impossible, dans le laps de temps disponible, de surmonter les difficultés les plus fondamentales. Parmi ces difficultés, citons le mécontentement des pays en développement au sujet du processus de négociation et la difficulté pour ces pays à saisir les avantages dont ils pourraient tirer profit de l'Uruguay Round, ainsi que les profondes divisions au sein de la Quadrilatérale (États-Unis, Union européenne, Japon et Canada) et le fait qu'ils étaient prêts à accepter un échec plutôt que de faire des compromis sur des questions clés.

... les conséquences imprévues de l'Uruguay Round s'annoncent considérables...

Pour mieux comprendre les questions qui se posent aujourd'hui dans les milieux du commerce, il faut revenir aux résultats de l'Uruguay Round (UR) et à certaines de ses conséquences imprévues. Il a été soutenu que ce qui avait émergé de Marrakech était moins la création d'un nouveau cadre pour le système commercial mondial que le lancement plus ou moins improvisé d'un projet d'économie mondiale unique. On estime que le texte qui a marqué se tournant crucial – et non voulu – serait l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC). L'intégration de ce texte à l'OMC a ouvert une boîte de Pandore pour le système commercial mondial.

Tout d'abord, il existait, aux termes de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), une zone tampon

---

les incite donc à trouver d'autres moyens de parvenir à leurs fins -- ce qui est attesté par l'expansion rapide du commerce et de l'investissement même dans le contexte du bouleversement observé dans le domaine de l'élaboration de la réglementation.

implicite entre les espaces politiques international et national – les règlements internationaux pouvaient contraindre les gouvernements à certaines mesures, mais ils ne dictaient pas le contenu de la réglementation nationale. On peut dire que l'ADPIC a fait disparaître cette zone en exigeant que les gouvernements adoptent certains règlements au plan intérieur.

Deuxièmement, l'ADPIC a établi un précédent : le recours au système commercial pour régler des problèmes non liés au commerce auxquels on ne s'attaquait pas de façon satisfaisante par ailleurs. Dans le cas de la propriété intellectuelle, l'incapacité de l'organe compétent, l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), de faire respecter adéquatement les droits de propriété intellectuelle à un moment où le commerce des produits fondés sur le savoir se développait à pas de géant a donné lieu à des pressions (surtout de la part d'entreprises américaines) pour qu'on règle ce problème au moyen du système commercial.

Troisièmement, le contenu même de l'accord sur la propriété intellectuelle a été négocié à l'intérieur du régime commercial. Cette intégration dans le système économique mondial de certaines valeurs (des droits précis en matière de propriété intellectuelle) a ouvert la voie à d'autres pressions pour faire intégrer de la même manière d'autres valeurs (droits de la personne, protection de l'environnement, normes de travail minimums, etc.), toute une gamme de questions jusque-là traitées dans le domaine international principalement et, la plupart du temps, de façon inefficace, par des accords ayant valeur de recommandation, dans le cadre de l'ONU et d'autres organisations.

On a également soutenu que l'ADPIC n'avait toutefois pas été la seule source de complexités nouvelles ouvertes par l'Uruguay Round : en vertu du mandat de Marrakech, l'Accord sur les services financiers ultérieurement conclu aurait fait entrer, à ce qu'on prétend, le principe de précaution dans le cadre juridique de l'OMC. Cela a ouvert la voie à son application aussi bien dans des domaines où il est réaliste d'espérer avoir un système de contrepoids reposant sur des fondements scientifiques, que dans d'autres où cet espoir est

bien mince, compte tenu des incertitudes inhérentes à long terme (p. ex. le domaine des modifications génétiques), et que dans des domaines où cet espoir n'existait pas du tout (p. ex. la culture).

Il est déjà assez difficile de gérer ce genre de questions et de trouver un juste milieu entre des valeurs différentes ainsi que de décider des degrés de risque socialement acceptables au niveau national. Ce qui a énormément compliqué les choses pour l'OMC, c'est que, l'Uruguay Round ayant réussi à étendre le système reposant sur des règles à un grand nombre d'économies en développement, l'économie mondiale unique devait surgir d'un groupe d'États-nations dont les structures de réglementation intérieure diffèrent énormément. Certains pays, surtout à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), étaient au milieu de la révolution de Thatcher-Reagan, dont le but était de « s'éloigner d'une conception de l'État comme agent de réglementation de l'économie ». En même temps, ces mêmes États élaboraient et perfectionnaient des cadres de réglementation sociale complexes – qu'il s'agisse de soutenir des contrats sociaux établis depuis longtemps pour tempérer les effets sur la distribution et les conséquences sociales d'une libération plus poussée des forces du marché, ou de gérer les questions techniques et scientifiques, éthiques, culturelles et politiques d'une société avancée sur le plan technologique[2]. D'autres pays, surtout à l'extérieur de l'OCDE, non seulement résistaient à la déréglementation économique, mais se refusaient à la réglementation sociale. En effet, la plupart n'avaient pas de contrat social, sans mentionner le cadre de gestion des affaires publiques, les moyens techniques ainsi que les motivations économiques et politiques intérieures, nécessaires à

[2] Selon certaines estimations, la réglementation sociale dans l'OCDE aurait subi entre les années 1960 et 1990 une « inflation » de 300 à 400 %. Alors que certains le déplorent, comme l'emploi du terme « inflation » donne à le penser, d'autres y voient une nécessité : au fur et à mesure que le domaine du marché s'étend, le rôle social de l'État doit en faire autant.

l'instauration et à la mise en oeuvre efficace d'un pareil régime[3].

...et l'OMC doit maintenant s'attaquer aux problèmes qui découlent de ses succès.

L'OMC qui est née de l'Uruguay Round pour guider et soutenir l'évolution vers une économie mondiale unique avait un bien plus grand nombre de membres que le GATT (passé depuis à 135, avec une liste d'une trentaine de candidats en attente) et devait faire face à une volonté très répandue de recours à ses mécanismes pour résoudre des problèmes dans d'autres domaines. Ce sont là des problèmes qui découlent des succès et non de l'échec, mais, de l'avis de certains, les défis qu'ils posent sont trop lourds pour la structure minimaliste et légaliste de l'OMC et ses ressources.

Tout d'abord, l'accession à l'OMC d'un grand nombre de pays en développement étendait les règles du commerce à la clientèle de la Banque mondiale, à un moment oèu, en se fondant sur les résultats du « miracle asiatique » (qui ont clairement établi le commerce et l'investissement comme moteurs principaux du développement économique) la Banque mondiale faisait du commerce et de l'investissement les éléments centraux de ses programmes de développement. En réalité, la Banque mondiale devenait une instance facilitant le commerce.

Deuxièmement, en 1999, en raison de l'augmentation de l'investissement étranger direct, les ventes des sociétés étrangères affiliées surpassaient le volume du commerce transfrontalier, ce qui en faisait, pour la première fois, le partenaire de second rang du commerce international. Dans ce contexte, les distinctions entre la politique commerciale et la politique économique plus large (c.-à-d. les règles sur l'investissement, les subventions, la politique sur la

[3] Les nouveaux venus (Chine, Russie, etc.) ne simplifieraient pas les choses, bien au contraire.

concurrence, etc.) se brouillent, pour peu qu'elles ne disparaissent pas complètement (comme ce fut le cas pour le commerce des services); en outre, la concurrence entre institutions en matière de règlements commerciaux adopte une nouvelle voie. Et voici qu'apparaît le commerce électronique...

Troisièmement, la brusque croissance du commerce par rapport à l'ensemble de l'activité économique a apporté un changement d'ordre qualitatif. À une époque, le commerce représentait 7 p. 100 de la production mondiale; en réalité, cela correspondait à l'échange, entre des économies essentiellement *indépendantes*, de parts relativement faibles de la production nationale. Désormais, le commerce représente environ 25 p. 100 de la production totale, et il se fait entre des économies *interdépendantes*. Les questions commerciales passent donc de la périphérie au centre de la politique économique globale et, par conséquent, dans le domaine d'institutions comme le Fonds monétaire international (FMI) lorsque des problèmes surviennent, et, de façon plus générale, à des organismes intérieurs de la politique économique, lorsque des mesures disciplinaires reliées au commerce peuvent être considérées comme une atteinte à la souveraineté de l'État.

Aspects institutionnels du programme « le commerce et la cohérence »

Quel type de structure de gestion des affaires publiques le marché mondial appelle-t-il?

Les besoins actuels systémiques dépassent nettement l'ajout de quelques mécanismes d'alerte au système du GATT/OMC. Cependant, la réponse de Seattle à la question de savoir quels changements il fallait apporter à la structure mondiale de gestion des affaires publiques a été essentiellement la suivante : « Nous ne le savons pas encore. » Le consensus sur un grand plan d'ensemble faisant défaut, l'attention est revenue sur les problèmes pratiques.

Il se peut que le système commercial ne puisse se maintenir s'il ne s'attaque pas aux problèmes du travail, de l'environnement et des droits de la personne; mais, en même temps, le système commercial ne peut se charger des « travaux lourds » dans ces dossiers très difficiles.

On pourrait prêter une certaine valeur prophétique à l'avertissement lancé par le Secrétaire général de l'ONU, M. Kofi Annan, un an avant Seattle : le système commercial pourrait bien ne pas se maintenir s'il ne tient pas compte des questions de travail, d'environnement et de droits de la personne. Bien que les réactions contre le commerce et la volonté de « greffer » les questions de « valeurs » sur les processus de l'OMC puissent sembler contradictoires, elles sont conciliables : leur cause profonde est l'absence d'action efficace au sujet des valeurs, face à une gestion efficace des questions commerciales. Il a été avancé que les pressions exercées pour utiliser le système commercial pour obtenir des résultats dans d'autres domaines sera plus difficile à freiner en raison de l'ADPIC – si l'OMC peut négocier des droits de propriété intellectuelle et veiller à leur application, pourquoi ne contribue-t-elle pas à veiller à l'application du Protocole de Montréal concernant la protection de l'environnement et les droits du travail, au nom de l'Organisation internationale du travail (OIT)? Le rôle de l'OMC pourrait aller d'élargir simplement une dérogation générale concernant des mesures de rétorsion commerciales (comme cela pourrait se faire en cas de violation des normes internationales convenues) à l'acceptation par l'OMC de normes convenues, jusqu'à la négociation même de normes, comme ce fut le cas pour l'ADPIC.

Cette tendance inquiète certains milieux, car elle menace de submerger l'OMC, qui éprouve déjà des difficultés après une longue période sans leadership et une réunion ministérielle mal préparée et qui s'est soldée par une catastrophe, qui est dans le désarroi sur le plan des procédures (réforme du processus de la « Chambre verte », participation des OSC), et qui doit faire face à des attentes bien supérieures à ses ressources en matière d'analyse, de consultation et de coordination, d'aide au renforcement des capacités et de surveillance.

Il a été suggéré que l'OMC s'associe à d'autres institutions oeuvrant dans le domaine de la réglementation du commerce international, y compris l'ONU, dans le cas du droit de la mer, les organisations de l'aviation civile, l'Union internationale des télécommunications, l'OIT, etc. En fait, le renforcement du partenariat entre l'OMC et l'ONU a été proposé par le directeur général de l'OMC, M. Mike Moore, au cours d'une allocution prononcée à l'ONU le 19 janvier 2000. Une telle relation rappellerait les liens historiques entre l'OMC et les organisations qui établissent les normes; et si l'ONU négocie un consensus, il serait facile pour l'OMC de le reconnaître. De la même manière, l'OMC pourrait tirer parti des ressources et des connaissances du FMI et de la Banque mondiale dans sa fonction de surveillance[4] (bien que la question de la conditionnalité réciproque que ce lien pourrait faire surgir continue de susciter une grande nervosité dans de nombreux pays, quelles que soient les limites imposées à la conditionnalité réciproque à Marrakech). Si on divisait les fonctions de l'OMC entre des « lois strictes » (p. ex. les mécanismes de règlement des différends, l'ADPIC, etc.) et des « lois souples » (p. ex. les procédures, les mises en œuvre, etc.) le renforcement des capacités et la surveillance; cette approche amènerait l'OMC à se concentrer surtout sur son rôle premier tout en demandant à d'autres organisations de s'occuper des autres.

Une autre façon de progresser est le contrat mondial préconisé par l'ONU. Cette proposition vise avec opportunisme à profiter des pressions exercées sur le monde des affaires pour réagir aux questions de « valeurs » dans un esprit de volontarisme[5].

---

[4] Cela est tout à fait dans l'esprit du cadre intégré, bien que l'application de celui-ci, de l'avis de certains, laisse à désirer. Par exemple, la Banque mondiale soutient des programmes douaniers, mais pas forcément les aspects qui présenteraient un intérêt ou une valeur pour l'OMC (p. ex. l'évaluation en douane).

[5] L'idée défendue par Jagdish Bhagwati, « se comporter à l'étranger comme on se comporterait chez soi », suppose des protagonistes ayant des « droits économiques » établis qui assument collectivement la charge du développement dans ces domaines. Une grande partie de la réglementation

Heureusement, les « économies dures » ne font pas nécessairement obstacle à la conciliation du commerce et des questions relatives au travail et à l'environnement. Comme la crise asiatique l'a fait redécouvrir, en quelque sorte, les mesures relatives au travail (p. ex. la formation et la protection sociale) aident à freiner la baisse de la demande et stabilisent les économies pendant les périodes de ralentissement. De la même façon, les revenus plus élevés qui découlent de la croissance économique suscitent la demande d'une plus grande salubrité de l'environnement et des mesures nécessaires pour l'obtenir. La question réellement est de savoir comment entrer dans ces cercles vertueux.

La cohérence institutionnelle, au sens d'une clarté négociée des rôles et des responsabilités, est-elle une proposition réaliste?

Il a été fait grand cas de l'accord officiel conclu entre le FMI et la Banque mondiale, présenté comme un exemple des nouveaux mécanismes capables d'assurer une plus grande cohérence entre les institutions internationales. Dans les faits, cependant, cet accord est moins un moyen de coordination ou d'harmonisation des politiques qu'une précaution minimale pour empêcher que les deux institutions ne travaillent à contre-courant l'une de l'autre. Un partage efficace des tâches est moins une question d'accords officiels sur papier, qu'un engagement des institutions à l'égard des problèmes en cause.

En fait, cela reflète une caractéristique plus générale de nos sociétés, dont le fonctionnement repose en grande partie sur des protocoles non écrits, mais qui sont néanmoins compris et

---

(le plus souvent les règlements de caractère constructif) est de toute façon animée par le secteur privé; l'État intervient généralement pour imposer des règlements qui sont des interdictions (chose curieuse, il s'agit souvent de cas où le principe de précaution s'appliquerait). L'OCDE est en train de préparer une enquête sur les normes spontanées du secteur privé. Il y a là quelque chose de prometteur, mais on estime qu'il faut préparer solidement le dossier avant que les questions ne puissent être soumises à l'OMC.

acceptés[6]. Il serait contreproductif, pour peu que cela soit possible, de mettre ces protocoles par écrit. Par conséquent, une clarté négociée des actes des institutions internationales par rapport à leurs clients et aux différentes circonstances n'est tout simplement pas réaliste – d'autant plus que la série des questions commerciales et autres est bien plus importante qu'on ne l'avait d'abord pensé.

Une métaphore qui a été proposée pour traduire cet ordre général suscité non pas par le centralisme, mais par le pluralisme[7], en tant que fondement d'une cohérence essentielle, est celle du « rythme » : l'impression d'être en phase avec l'évolution des choses, d'être prêt à s'engager au bon moment dans la coopération, mais sans coordination flagrante, comme l'ordre qui s'établit par exemple entre des couples sur un plancher de danse ou entre des membres d'un groupe de jazz en pleine improvisation[8]. Dans le domaine de la politique commerciale, par exemple, on inviterait des organisations comme l'OIT, la Fédération mondiale de la faune et des associations culturelles à la révision des mécanismes d'examen de la politique commerciale (MEPC) d'un pays, leur permettant

---

[6] Il a été soutenu que l'idée que les États-nations post-westphaliens fonctionnaient en grande partie sur la base de règles élaborées de façon formelle tenait du mythe; les valeurs communes et les règles non écrites jouent un grand rôle.

[7] Le pluralisme envisage une participation du citoyen -- et, par extension, des OSC -- à la vie nationale qui va au-delà de l'exercice du droit de vote aux élections. C'est là, a-t-il été soutenu, la justification la plus solide, plutôt que l'argument de la représentation, de la participation des OSC aux tribunes internationales. Par contre, il est nécessaire de préciser clairement les rôles (p. ex. les OSC peuvent participer aux discussions, mais dans les tribunes gouvernementales, les gouvernements décident) et d'examiner les activités de défense et de promotion des OSC. Bref rappel historique, la participation des OSC aux tribunes internationales est loin d'être une innovation. Leur participation à la Société des Nations a été citée comme un des premiers exemples.

[8] La notion de « rythme » comme principe d'organisation est expliqué dans le texte de Robert Wolfe, *Rendering unto Caesar: How legal pluralism and regime theory help in understanding 'multiple centres of power'*.

ainsi de commenter les politiques nationales, l'application des engagements en matière commerciale dans leur champ d'intérêt, etc.

Aspects touchant les politiques du programme « le commerce et la cohérence »

Commerce et développement : plutôt que « intégrer le développement au commerce », « intégrer le commerce au développement »...

L'« ancienne formule » qui consiste à intégrer le développement au commerce par des mesures spéciales et différenciées a, selon certains, non seulement fait un gâchis à l'OMC, mais s'est aussi soldé par un échec. Elle n'a pas bien fonctionné pour les pays en développement, et l'efficacité qu'elle a pu avoir s'est effritée avec le temps, étant donné que la valeur des mesures préférentielles baisse avec la diminution générale des droits tarifaires dans le monde entier.

Cette expérience, doublée du succès du développement par le commerce en Asie de l'Est, a fait évoluer la réflexion et mis davantage l'accent sur la facilitation du commerce dans le cadre de la politique de développement (p. ex. dans le cadre global de développement et le programme de réduction de la pauvreté).

Commerce et finance : l'OMC est prête à libéraliser les services financiers, mais le FMI insiste sur la nécessité d'une réglementation prudente.

L'OMC est prête à libéraliser les services financiers; en fait, le soutien technique est en place. Cependant, les questions d'interface touchant les institutions et les politiques soulèvent d'importantes difficultés. Il n'a été possible d'en arriver à un accord sur les services financiers à l'OMC qu'en écartant les aspects de surveillance et, au lendemain de la crise asiatique, que certains attribuent à une libéralisation des marchés financiers sans réformes adéquates de la réglementation et de la

surveillance, le FMI veut maintenant s'assurer que la libéralisation des services financiers ne se fasse que dans le contexte d'une surveillance et d'une réglementation adéquates (selon un bon « ordonnancement », pour reprendre le terme des ministres des Finances). Une question structurelle plus profonde est la possibilité pour un pays de renier ses engagements aux termes de l'AGCS pour deux raisons : à cause de difficultés reliées à la balance des paiements ou à la demande du FMI.

Commerce et investissement

La croissance de l'investissement étranger et l'absence de soutien du milieu des affaires à l'accord multilatéral sur l'investissement (AMI) impose une question : où se situent les lacunes du marché qui suscitent le besoin de règles multilatérales sur l'investissement? Il est possible qu'il n'y ait aucune lacune au marché – les sociétés trouvent le moyen de régler les problèmes qui les touchent[9]. De plus, l'AGCS est un accord efficace pour libéraliser le commerce des services, secteur dans lequel les règles sur l'investissement comptent vraiment.

Néanmoins, les préoccupations au sujet du fonctionnement du système peuvent mener à la conclusion que l'actuel assemblage hétéroclite d'accords bilatéraux de promotion et de protection de l'investissement étranger, etc., doit être remplacé par un cadre multilatéral solide – ne fût-ce que pour préserver l'actuel régime relativement libéral de l'investissement international. Dans ce cas, le grand défi consistera à s'attaquer

[9] En fait, étant donné que les entreprises peuvent recourir à l'arbitrage réglementaire pour obtenir des conditions d'investissement favorables, sans mentionner les délais nécessaires à la négociation et à la mise en oeuvre d'un accord, et le temps nécessaire à la prise de décisions, on se pose ouvertement la question suivante : pourquoi les entreprises appuieraient-elles un instrument multilatéral qui limiterait la portée des mécanismes d'arbitrage et ne résoudrait aucun des problèmes auxquels elles sont confrontées dans un avenir prévisible? Dans le meilleur des cas, les petites entreprises pourraient en tirer profit.

aux services[10]. Étant donné que les États ne veulent pas forcément être obligés de relever la concurrence au chapitre des investissements directs (le degré de liberté en général)[11], il faudrait étudier soigneusement le contenu d'un accord multilatéral sur l'investissement. Par ailleurs, quelle en serait l'« architecture »? Par exemple, est-ce qu'un régime « à géométrie variable » pourrait fonctionner (comme dans le cas de l'Accord sur les télécommunications, où l'approche de la « masse critique » a bien fonctionné sans miner l'engagement unique)?

Comme les multinationales ont tendance à envisager leurs activités dans une optique régionale, une deuxième façon d'aborder le problème serait d'élaborer des cadres régionaux d'investissement. En ayant des règles uniformes sur le plan régional, les cadres d'investissement régionaux seraient peut-être la formule la plus féconde.

Une troisième considération est la nécessité de traiter d'une façon ou d'une autre la « demande » d'investissement – c'est-à-dire la question des pots-de-vin et de la corruption. À cet égard, on peut envisager de « déménager » à Genève les lignes directrices établies par l'OCDE sur les multinationales. De plus, il faut encore traiter du problème de l'extraterritorialité.

Commerce et travail, environnement, culture, etc. : un nouveau monde complexe...

L'interface entre le système de l'OMC et la réglementation du commerce international plus généralement n'a rien de neuf. Comme on l'a fait observer, il y a, à tout moment, plusieurs *milliers* de comités actifs au sein de la seule Organisation mondiale de normalisation (ISO) qui travaillent sur les détails techniques de l'économie mondiale. Cette activité est ouverte à

[10] On peut signaler à cet égard que 91 p. 100 des mesures non conformes à l'ALENA concernent les secteurs des services.

[11] Il a été signalé à cet égard que des politiques économiques comme le Programme énergétique national du Canada auraient été exclus un AMI.

tous les États[12] et, dans bien des cas, elle fait intervenir l'entreprise (dans certains secteurs de haute technologie, comme les télécommunications, la majorité des participants sont des sociétés – et pas simplement à titre consultatif, mais comme membres ayant droit de vote). Les organisations de la société civile participent également, le plus souvent à titre d'experts-conseils[13]. Pour l'essentiel, cette activité de bas niveau a été très fructueuse, et un protocole bien établi, quoique non officiel, régit les relations entre les divers acteurs : les normes internationales sont établies par les organisations internationales compétentes et reconnues par l'OMC, qui s'y réfère, les écarts par rapport aux normes internationales étant acceptées dans la mesure où ils n'entravent pas le commerce plus que les normes internationales convenues. Néanmoins, des problèmes de compétences sont soulevés lorsque certaines de ces questions sont considérées dans le système commercial comme des obstacles techniques au commerce.

Comme on l'a signalé, l'ADPIC a ouvert de nouvelles possibilités à l'OMC pour jouer un rôle dans la réglementation du commerce international – si l'OMC peut négocier des droits de propriété intellectuelle et veiller à leur application, pourquoi

---

[12] Les pays en développement auraient bien entendu beaucoup de mal à participer sérieusement à ce travail. En un sens, le problème n'est pas particulièrement grave, car la question les intéresse peu (la résistance des boulons dans les ailes des Boeing a été donné en exemple), mais, d'un autre côté, cela soulève des questions d'adhésion aux normes, car celles-ci sont en fait établies par les pays développés et reflètent leurs normes propres, leur cadre juridique de responsabilité et leurs attitudes sociales à l'égard du risque. Par ailleurs, il n'y a pas vraiment possibilité d'abaisser les normes, car elles perdraient leur signification pour les pays industrialisés. Il y a des complications évidentes à l'égard de l'aide technique au renforcement des capacités.

[13] Des exemples où le succès a été moins éclatant ont été cités, notamment les tentatives qui sont maintenant en grande partie périmées pour réglementer le cours international des denrées par l'entremise d'organisations comme la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCD); il en subsiste des séquelles dans la poursuite de certaines activités de la Banque mondiale visant à gérer le marché mondial à terme des produits de bases.

ne contribue-t-elle pas à veiller à l'application du Protocole de Montréal concernant la protection de l'environnement et les droits du travail, au nom de l'OIT[14]? Le rôle de l'OMC pourrait aller d'élargir simplement une dérogation générale concernant des mesures de rétorsion commerciales (comme cela pourrait se faire en cas de violation des normes internationales convenues) à l'acceptation par l'OMC de normes convenues, jusqu'à la négociation même de normes, comme dans le cas de l'ADPIC[15].

Une grande complication qui semble se profiler dans tous ces dossiers est celle du principe de précaution : en l'absence de justifications scientifiques flagrantes pour les normes, les questions tournent autour d'éléments comme le choix des consommateurs et les degrés divers d'aversion au risque dans les différentes sociétés – et, dans le cas de la culture, de ce qui fait « notre identité ». Certaines réussites ont été notées dans le traitement de ces questions par l'OMC – le cas des pétoncles françaises présenté à l'OMC est un exemple de la façon de traiter une question au moyen du principe de précaution par l'entremise d'un étiquetage volontaire. Cependant, certains estiment, étant donné les risques d'abus[16], que le principe de précaution a été comparé à une bombe à retardement[17], problème auquel il faut s'attaquer sans délai. Une solution possible serait de combler une lacune flagrante du cadre institutionnel international, lacune qui tient au fait que l'UNESCO n'a pas su affirmer son autorité en matière de

---

[14] Cela en amène certains à envisager de rejeter l'ADPIC et, pour faire bonne mesure, l'AGCS, afin de préserver le reste du système commercial.

[15] Il a été souligné que le texte de l'OMC à Seattle aurait maintenu les pratiques passées (c.-à-d. la simple reconnaissance des normes par l'OMC).

[16] La crédibilité de ce principe avait déjà été entachée par son application dans des circonstances qui soulevaient des doutes quant à leur intégrité.

[17] En effet, la bombe à retardement avait peut-être déjà explosé, étant donné qu'on a demandé la création d'un Conseil mondial de la sécurité alimentaire. L'OCDE travaille à la question, au nom du G7; cette question reçoit aussi une certaine attention dans les milieux de la politique environnementale, entre autres.

sciences et de technologies, comme elle était conçue pour le faire au départ. L'étude de cette série de questions a ramené la discussion sur les moyens de définir la zone tampon entre politique internationale et politique nationale – au bout du compte, il y a des questions légitimes de choix social (avec participation de la collectivité et édification de la confiance et de la crédibilité) « qui ne peuvent se résoudre, comme on l'a dit, en faisant appel à des scientifiques de laboratoire en sarrau blanc qui n'ont pas de comptes à rendre »[18].

Pour l'OMC, cela peut vouloir dire améliorer ses contacts avec les milieux du travail (OIT), de l'environnement et de la santé.

D'un point de vue pratique, quelle est la perspective des progrès dans les questions commerciales?

Pour les entreprises canadiennes, les problèmes liés au commerce résident principalement dans les relations commerciales bilatérales avec les États-Unis, et il a été suggéré que c'est de ce côté que le gouvernement trouvera un écho à ses initiatives. Néanmoins, il y aurait un certain intérêt à amener le milieu des affaires à mieux comprendre dans quelle mesure le système multilatéral et ses règles contribuent à la robustesse du régime de l'ALENA.

De façon plus générale, il faut prêter attention aux questions régionales, au moins dans les Amériques, où il y a eu peu de progrès dans le processus de la ZLEA pour donner suite à l'accord de base conclu à Miami (accès au marché en échange de la démocratisation). En outre, il est plus difficile d'y faire suite, vu la forte intensification des pressions qui s'exercent sur

[18] Il y a même des cas où tous les experts sont d'accord et où le public se prononce contre les experts. Un exemple qui est avancé pour illustrer ce point de vue, celui de l'Accord de Charlottetown, qui proposait plusieurs modifications importantes de la Constitution du Canada. Le consensus de l'intelligentsia politique était que l'accord était bon et souhaitable, mais la population l'a rejeté, plus ou moins « par instinct ».

les pays latino-américains pour qu'ils respectent les normes nord-américaines en matière de travail et d'environnement, tandis qu'on n'a pas encore observé d'évolution marquée sur le front économique (accès au marché).

Un domaine où le système commercial éprouve aujourd'hui des problèmes d'ordre pratique est celui des frictions au sujet des méthodes de traitement et de production. Une partie du travail le plus important en cours aujourd'hui consiste à s'attaquer à ces problèmes au moyen d'accords de reconnaissance réciproque qui aplanissent les difficultés pour le commerce, sans faire beaucoup de bruit, mais d'une façon qui est très importante pour le milieu des affaires. À cet égard, il s'avère que, pour l'entreprise, la « nouvelle cohérence » est l'« ancienne cohérence ».

En ce qui concerne les normes, il est soutenu qu'il faut mettre l'accent moins sur les spécifications de produit que sur les caractéristiques techniques de performance. Parallèlement, étant donné la souplesse plus grande des caractéristiques de performance, il est important d'avoir confiance dans les modalités de certification – d'où la nécessité d'une entité internationale compétente de certification (qui pourrait faire intervenir directement les ONG, comme dans le cas des produits forestiers, où ces organisations aident à établir les normes).

Bien sûr, cela ne nie en rien la nécessité que les gouvernements s'attaquent aux problèmes à long terme de bonne gestion des affaires publiques auxquels l'économie mondiale intégrée doit faire face – même si ces questions, qui tournent souvent autour de différends bureaucratiques qui intéressent avant tout les fonctionnaires, le milieu des affaires les néglige[19]. Un grand nombre de ces problèmes (p. ex. l'amélioration du mécanisme de règlement des différends) n'exigent pas une « série » de négociations et peuvent être abordées de façon progressive.

---

[19] On ne doit pas non plus faire qu'un engagement plus appuyé est souhaitable de la part de ceux du milieu des affaires qui ont la capacité (et le luxe) de voir au-delà des bénéfices du trimestre suivant.

Cela dit, certains problèmes (p. ex. les subventions à l'agriculture) peuvent aller à l'encontre des consensus, exigeant qu'un éventail plus large de questions soient abordées pour qu'on arrive à des compromis. En somme, il est possible qu'une nouvelle série de négociations s'impose dans un proche avenir, mais on ne s'entend pas encore sur la forme qu'elle pourrait prendre.

Résumé et conclusions

D'abord et avant tout, Seattle a été l'échec (mais non le premier) d'une réunion ministérielle, et non du système commercial lui-même. L'expansion rapide des échanges de biens et de services se poursuit au niveau international, et les investissements continuent de circuler.

Deuxièmement, l'OMC doit relever des défis majeurs au niveau des institutions :

- Il faut lui donner des ressources plus solides.
- Sa structure interne a besoin de certaines réformes. Plus particulièrement, le processus de la « chambre verte » doit être remplacé par un comité exécutif viable, transparent, légitime, négocié et convenu.
- Il faut trouver un équilibre raisonnable entre les questions qui se retrouvent à l'OMC et celles qui en restent indépendantes – il est sans doute aussi improbable que l'OMC accueille tous les problèmes qui passent; il faut que les contacts de l'OMC avec d'autres institutions internationales clés (p. ex. l'OIT, le PNUE, l'UNESCO, etc.) se développent en conséquence; et il faut envisager la possibilité que de nouvelles institutions soient nécessaires (p. ex. une organisation mondiale de l'environnement).

Troisièmement, comme les réformes de l'OMC ne font qu'effleurer les problèmes, d'autres institutions comme la Banque mondiale doivent assumer une partie du fardeau dont l'OMC est chargée, notamment pour ce qui est de faire « entrer le commerce dans le développement ».

Quatrièmement, il faut négocier de nouveau la limite ou la zone tampon entre la réglementation internationale et l'espace politique intérieur. Comment faut-il s'y prendre? La question mérite une réflexion sérieuse.

Que faudra-t-il pour amener les pays en développement à participer à une nouvelle série de négociations commerciales multilatérales?

Jagdish Bhagwati
Université Columbia

Le présent document résume les remarques du professeur Bhagwati de l'Université Columbia sur les questions regroupées sous la rubrique « commerce et développement » lors d'un séminaire organisé par le Groupe de travail du RDMP au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, en mars 2000. La mise en garde habituelle s'applique : les points de vue exprimés au cours de ce séminaire et repris dans le présent document ne sont pas ceux du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international ni du gouvernement du Canada.

La fracture Nord-Sud qui a éclaté au grand jour lors de la réunion ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce à Seattle, en décembre 1999, a été l'un des nombreux facteurs à contribuer à l'échec du lancement d'une nouvelle série de négociations commerciales multilatérales. Comme le système de commerce international fonctionne par consensus, on ne peut faire autrement que d'intégrer les pays en développement pour lancer l'initiative activement poursuivie par les ministres, les hauts responsables du Commerce et l'OMC. Voici certains éléments clés d'une démarche qui pourrait donner des résultats dans le cas des pays en développement.

Les pays en développement sont maintenant des acteurs importants qui doivent être pleinement intégrés dans le processus de « concession » caractéristique des négociations commerciales.

Le principe voulant qu'on applique des systèmes économiques différents aux pays en développement et aux pays développés (ce qu'on appelle en jargon de la politique commerciale des « mesures spéciales et différenciées ») a été grandement discrédité. On admet maintenant qu'il n'existe qu'une seule et même économie pour tout le monde. Certes, il faudra prendre en considération les différences institutionnelles dans l'application de principes économiques identiques, mais les pays développés exigent une certaine réciprocité et, par conséquent, rien ne sera gratuit pour les pays en développement.

D'ailleurs, l'une des raisons pour lesquelles le système commercial n'a pas fonctionné si bien pour les pays en développement (certains pays ont « progressé » alors que d'autres ont régressé), tient au fait qu'on ne leur a effectivement pas fait de cadeaux. Le système de consensus basé sur le concept de nations les plus favorisées fonctionne contre les pays qui se refusent à faire des concessions; par conséquent, les pays en développement qui n'ont offert que très peu ont reçu très peu. Par exemple, d'importants marchés comme ceux du textile et de l'agriculture demeurent sujets à des restrictions très sévères qui commencent graduellement à devenir plus souples par suite de l'Uruguay Round.

Les pays en développement doivent se ranger à l'idée que leur future participation au commerce international dépendra des échanges qui devront rapporter à tout le monde – autrement dit, qu'ils devront pleinement participer au processus de « concession » caractéristique des négociations commerciales.

Les pays en développement voient une menace dans l'élargissement, à des mesures « intérieures », des règles commerciales de l'Uruguay Round. Leurs craintes sont accentuées par la façon dont des organisations non gouvernementales des pays développés, y compris certains gouvernements et d'autres organismes, ont défini la question.

Il faut d'abord être conscient de l'existence de cette perception des choses, et se dire qu'il faudra régler le problème. Selon le principe de l'équilibre général, tout est interdépendant; toutefois, comme cela risque de ne pas beaucoup aider, il convient de tracer certains axes : que doit-on entendre exactement par commerce et par politique commerciale, et qu'est-ce qui en est exclu? Un grand nombre de questions qu'on a voulu intégrer aux politiques commerciales sont *sans lien avec le commerce*. Le fait de continuer d'en traiter dans un contexte commercial nous porte tort dans nos tentatives visant à obtenir la participation des pays en développement à une nouvelle série de négociations.

L'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC), conclu à l'occasion de l'Uruguay Round, a été le premier élément inopportun à avoir d'importantes conséquences inattendues. Pour ce qui est de l'aspect économique de cette question – même s'il faut reconnaître qu'une certaine protection des brevets s'impose – rien ne permet de conclure à un effet positif de la protection des droits de propriété intellectuelle sur l'offre.

Qui plus est, l'ADPIC ne donne lieu à aucun gain mutuel; l'OMC se retrouve plutôt dans la position d'un percepteur de rentes pour le compte de multinationales[1]. Cette situation ternit l'image de l'OMC et prouve, aux yeux de beaucoup, surtout des ONG, que l'OMC est au service des multinationales.

---

[1] Cela ainsi que d'autres préoccupations à l'égard du rôle de l'OMC relativement aux différends commerciaux ont amené certains à penser à créer une Cour commerciale internationale ou à transférer le Mécanisme de règlement des différends à la Cour internationale.

Plusieurs affaires très publicisées ces dernières années confirment cette perception des ONG et viennent appuyer leur demande que l'OMC fasse la même chose pour la nature, les droits de la personne et d'autres causes. Pour l'instant, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, l'Accord général sur le commerce des services et l'ADPIC constituent un animal à trois pattes au sein de l'OMC qui pourrait fort bien devenir mille-pattes si l'on continuait à y ajouter des dossiers. Il y a de quoi s'effrayer et s'étonner, étant donné la façon dont les ONG présentent la chose, leur jeu consistant à réclamer des sanctions commerciales pour faire progresser leur cause, que les pays en développement voient des menaces dans ces questions. Cela les amène à penser que l'OMC ne peut plus servir à protéger les faibles contre les plus puissants du système commercial.

Il convient tout particulièrement d'exclure les questions reliées au travail et les questions sociales des sanctions commerciales; en fait, il faut les exclure purement et simplement. Les États-Unis et l'Union européenne ont insisté pour mettre sur pied un groupe de travail à la réunion ministérielle de l'OMC et, même si les États-Unis ont déclaré que cela n'avait rien à voir avec le fait de « poser des jalons », ce n'est pas ainsi que l'ont perçu les pays en développement. Le fait que le président Clinton ait annoncé, à Seattle, le recours possible à des sanctions commerciales a eu un effet électrisant sur les pays en développement[2]. Afin d'intégrer les pays en développement dans la prochaine série de négociations commerciales, il est nécessaire de confier de façon non équivoque à l'Organisation internationale du travail les questions relatives aux enfants et aux travailleurs, afin qu'il soit possible d'en traiter sans la menace de sanctions commerciales.[3]

---

[2] L'action des États-Unis a été mise en évidence au moment de la rencontre des ONG à Seattle. Ils ont invoqué une loi sur le commerce et les tarifs remontant à 1930 pour amener cette question devant l'OMC. Si cela est le cas et que l'OMC blâme l'action des États-Unis, on suppose que les ONG en profiteront pour dire que l'OMC est d'accord avec le travail des enfants.

[3] Essayer de traiter de la questions du travail des enfants en Asie du Sud par le biais du commerce peut constituer une entrave à la production;

Les questions d'environnement sont très différentes de celles touchant au travail : on recense actuellement tout un ensemble de sujets environnementaux abordés à l'OMC, sujets à l'égard desquels les pays en développement doivent s'engager.

Pour le meilleur ou pour le pire, l'OMC s'occupe donc d'environnement. L'organisme de règlement des différends s'est déjà prononcé sur ces questions, et les pays en développement ne peuvent se permettre de rester en marge du débat. Les méthodes de production et de traitement (MPT) sont particulièrement préoccupantes pour les pays en développement. L'expérience a démontré qu'on peut les invoquer aux fins de protection commerciale[4] et qu'on y a eu recours dans le cadre du protocole d'entente sur le règlement des différends (p. ex. la décision crevette-tortue), bien qu'il ne soit pas encore établi si ces questions doivent faire l'objet de négociations plutôt que d'être l'objet de litiges au sein de l'OMC.

Le fait que des questions environnementales soient traitées dans le cadre de l'OMC soulève de nombreux problèmes, et il

---

une étude réalisée par OXFAM au Bangladesh a démontré qu'une interdiction envers le travail des enfants a poussé des jeunes filles à la prostitution. On a soutenu que la Banque mondiale et le Fonds monétaire international devraient se retirer de ce dossier; en effet, CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement) cause un problème pour les pays en développement en raison du « commerce ». Il faudrait plutôt passer par les programmes de l'OIT incitant les enfants à fréquenter l'école. À cet égard, le fait que les États-Unis ne sont pas signataires d'un bon nombre de conventions de l'OIT ne témoigne pas de leur non engagement mais simplement du fait que les États-Unis ne signent pas de promesse qu'ils ne peuvent tenir – contrairement à de nombreux pays qui signent tout mais accomplissent peu. Le processus de ratification des États-Unis est très complexe et, de plus, il y a aux États-Unis des mécanismes privés de mise à exécution qui n'existent pas dans d'autres pays.

[4] Voir, par exemple, le cas classique des restrictions de la Suisse sur les fromages allemands, qui était fondé sur les exigences relatives au traitement, exigences qui étaient en fait des mesures protectionnistes. Vous trouverez une description de la cause crevette-tortue sur le site Web de l'OMC (http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/edis00_e.htm).

convient en particulier de voir dans quelle mesure les règles commerciales sont compatibles avec les accords relatifs à l'environnement. Il faudrait, pour le moins, établir des clauses d'antériorité, moyen d'amener les pays en développement à participer aux négociations parce qu'ils risqueraient de tout perdre si l'on s'en remettait entièrement à des juges ou à d'autres experts juridiques décidant au nom de l'OMC.

Il faut agir discrètement quant à la politique en matière d'investissement et mettre de côté la politique sur la concurrence.

La tentative de négociation, par l'OCDE, de l'Accord multilatéral sur les investissements a frappé une corde sensible. Tout le monde s'accorde sur le fait que l'heure est à la discrétion dans le dossier sur les investissements. Par ailleurs, les multinationales doivent prendre des engagements à l'égard des intervenants, et le fait de ne rien exiger d'elles est tout à fait incompatible avec l'orientation adoptée par les sociétés occidentales[5].

Les tenants de la politique sur les investissements et de la politique sur la concurrence se trouvent surtout au sein de la Commission européenne, sans rien en apparence qui ne le justifie.

Le déficit démocratique : il faut distinguer les préoccupations touchant la transparence de la question de la représentation.

Les préoccupations en matière de déficit démocratique touchent à trois aspects : Les négociations, le règlement des

[5] Toutefois, la solution ne consiste pas à proposer des « minimums vitaux », qui profitent à ceux qui ont déjà des emplois dans les pays en développement et non à ceux qui sont en dehors du marché du travail et qui voudraient s'y joindre.

différends et le travail quotidien. Rien ne s'oppose à une meilleure information des populations sur le travail de l'OMC, y compris en ce qui concerne le processus de règlement des différends. L'OMC devrait ouvrir ses portes, mais la question du statut des observateurs et de la participation directe des ONG est en réalité une fausse question. La question du déficit doit être traitée car les pays en développement ont renforcé leur position quant à la participation des ONG aux négociations, par suite de la rencontre de Seattle.

La mise en œuvre est une question importante tout comme l'adoption immédiate de mesures destinées à permettre aux pays en développement d'adhérer au processus – mais la façon d'y parvenir est tout aussi importante.

Le document du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale sur le commerce et le développement, où l'on propose que les produits en provenance de pays fortement endettés (PPFE) soient admis en franchises de droit, pose un problème car on risque de simplement transférer l'accès limité aux marchés plutôt que de créer de nouveaux marchés pour l'ensemble des pays les moins développés.[6] Comme d'habitude, le secteur du textile est l'élément clé. Quant à l'assistance technique liée au commerce, les pays, au bout du compte, doivent se débrouiller eux-mêmes.

[6] Cet aspect s'inscrit dans le cadre d'un problème beaucoup plus vaste : le commerce profite à tout le monde, à condition qu'il n'ait rien de contraignant. Cela est vrai pour les partenaires commerciaux, mais qu'en est-il des tierces parties? Les grandes initiatives comme le Uruguay Round peuvent avoir des conséquences sur les pays marginaux, et c'est sur ce plan que les institutions financières internationales devraient intervenir. L'affaire de la banane a montré que le différend entre les États-Unis et l'Union européenne a surtout eu des conséquences pour les pays des Caraïbes et que la Banque mondiale ne s'est pas portée à la défense des pays producteurs.

L'Amérique est différente. Compte tenu de la façon dont les États-Unis perçoivent la culture, la communauté mondiale est confrontée à une importante difficulté : comment aborder cette question avec eux sur le plan multilatéral. Pour les Américains, l'importation culturelle n'est pas une menace et ils absorbent la culture d'où qu'elle vienne. De plus, comme ils ont une culture du type « fusion », ils ont une position plutôt relâchée dans le dossier des organismes génétiquement modifiés (OGM). Au contraire, la peur des Européens à l'égard des OGM reflète leurs diversités culturelles. Si l'on part du principe que la diversité culturelle est une bonne chose, il faudra trouver d'autres façons pour protéger la culture que des restrictions à l'accès au marché. En fin de compte, il n'est pas souhaitable d'imposer aux consommateurs ce qu'ils doivent voir ou lire.

Les conséquences de l'accession de la Chine à l'OMC : l'arrivée de ce pays au sein de l'OMC sera une bonne chose, mais l'OMC se sentira comme un éléphant dans un magasin de porcelaine.

L'accession de la Chine à l'OMC sera bénéfique à bien des égards. La Chine ne bénéficiera plus de considérations spéciales de la part des États-Unis. Comme l'a démontré l'intervention des États-Unis dans le cas des exportations d'acier de la Russie, ce sont les États-Unis eux-mêmes qui tireront profit des règlements puisque ceux-ci empêchent l'adoption de mesures arbitraires qui pourraient nuire à ses membres.

Il ne sera pas facile de changer les habitudes de la Chine (ce proverbial gorille de 800 livres), et les progrès se feront lentement même après l'accession de ce pays à l'OMC. Le plus important est de bien orienter la Chine. À cet égard, l'OMC pourrait bien se sentir comme un éléphant dans un magasin de porcelaine. Pour les pays développés, la meilleure politique semble être une politique « bavarde » où le message est sans cesse répété.

Autres enjeux

Mécanisme de sauvegarde du GATS : Reconnaissant que l'adoption de sauvegardes permettrait d'amener les pays en développement à s'engager plus largement dans le domaine des services, il est tout de même difficile de penser à un mécanisme adéquat. On a suggéré entre autres choses de s'en tenir au statu quo. Cette question a été largement débattue dans le cadre de l'Uruguay Round, mais elle n'a pas abouti.

L'agriculture et la multifonctionnalité : Il est difficile de voir en quoi cet argument est compatible avec la libéralisation du commerce. Il existe d'autres moyens de réaliser les objectifs qui ont été convenus, sans compromettre la libéralisation du commerce.

Conclusion

Pour que l'OMC fonctionne, il faudra intégrer tout un ensemble de points de vue sur la politique, le droit et l'économie ainsi que sur la politique et la diplomatie. La question de la transparence est importante, et l'OMC doit se monter ouverte. La question de la représentation des ONG est en réalité une fausse question. L'inclusion éventuelle de certaines questions dans les négociations commerciales serait une « pilule empoisonnée » pour les pays en développement et elle pourrait empêcher le lancement d'un nouveau cycle. Les questions de travail et les questions sociales doivent être traitées dans d'autres tribunes et les politiques sur l'investissement et la concurrence devraient être mises de côté. Les pays en développement doivent s'engager envers les questions d'environnement et de commerce qui sont déjà traitées au sein de l'OMC. Cependant, il n'est pas évident que les questions auxquelles il faut encore s'attaquer puissent former la base de négociations commerciales multilatérales globales.

Commerce et cohérence : reconnaître les gains réels

M. Gary Hufbauer
Institute for International Economics

La présente section résume les observations de M. Gary Hufbauer, attaché supérieur de recherches de l'Institute for International Economics de Washington sur l'évolution de la réflexion sur le sujet du commerce et de la cohérence, à savoir quelles priorités devraient se fixer les gouvernements, lors d'un séminaire organisé par le Groupe de travail du RDMP au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, en avril 2000. La mise en garde habituelle s'applique : les opinions présentées lors de ce séminaire et présentées ici ne doivent être attribuées ni au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international ni au gouvernement du Canada.

L'argument en faveur de la mondialisation est solide. Les populations pauvres profitent de la croissance, point de pourcentage pour point de pourcentage, et le commerce est essentiel à la croissance.

En économie, aucune proposition n'est incontestable, mais il en est une qui l'est presque et c'est la corrélation étroite et directe entre la croissance commerciale et celle du PIB. En même temps, il existe une relation fortement positive entre la croissance du PIB et celle des revenus des plus pauvres. Les disparités de revenu entre les pays les plus riches et les pays les plus pauvres ont eu tendance à augmenter. Néanmoins, *sur le plan national* (qu'il s'agisse de pays riches ou pauvres) le rapport est plus ou moins de un sur un entre le taux de croissance des revenus par habitant du quintile inférieur de la population et le taux global de croissance du PIB. Le travail exhaustif de M. David Dollar et de ses collègues de la Banque

mondiale mérite l'attention de tous ceux qui s'intéressent aux problèmes d'inégalité.

Alors que de nombreuses études étayent solidement le lien entre commerce et croissance, les résultats économétriques indiquent moins clairement si les mouvements de capitaux accélèrent la croissance. Si l'on examine les disparités de la performance des économies de par le monde, il est possible de prétendre qu'il existe un lien entre l'assise financière d'une économie (c.-à-d. la taille de ses secteurs des banques, des assurances et des valeurs mobilières réunis par rapport à son PIB) et sa bonne performance économique. Je signale à ce sujet le travail de M. Ross Levine, de M. Joseph François, de M[me] Wendy Dobson et de M. Pierre Jacquet. M[me] Wendy Dobson et moi-même faisons actuellement des hypothèses de calcul sur les avantages des mouvements de capitaux pour les pays émergents et les coûts des crises financières. Je dois souligner toutefois que les recherches économétriques de la CNUCED sont arrivées à des résultats équivoques en ce qui concerne la relation entre le PIB et la croissance économique : qu'est-ce qui est la cause, et qu'est-ce qui est le résultat?

Depuis 1980, le commerce s'est énormément développé, et le bien-être de la majorité de la population mondiale s'est sensiblement amélioré, en particulier en Asie de l'Est, où a eu lieu la croissance commerciale la plus rapide. Cette croissance a profité à quatre des six milliards d'habitants de la planète. Cependant, deux milliards de personnes continuent à vivre dans des conditions d'extrême pauvreté. La plus mauvaise performance économique est associée avec l'hyperinflation et le chaos politique.

Même les pays prospères sont confrontés à de sérieuses tensions internes.

Les pays prospères ont renoncé à essayer de réaliser l'égalité des revenus, au sens où l'entendait la Fabian Society, en finançant d'énormes programmes destinés au quintile inférieur et en imposent lourdement les riches. Au lieu de cela, ils

acceptent le compromis entre la croissance globale dans un cadre d'économie de marché et le fait que certains deviendront réellement très riches.

Néanmoins, la richesse axée sur la technologie engendre néanmoins l'envie et une réaction hostile. Dans le passé, la richesse provenait en grande partie de l'épargne, du travail acharné et de l'imposition du leadership, ce qui était des vertus puritaines. De nos jours, c'est le fait d'être brillant qui engendre la richesse. Cela fait une grande différence. Bien que les rapports de cause à effet entre la grande richesse et la mondialisation soient flous, une bonne partie de la réaction est dirigée contre l'économie mondiale et les institutions internationales.

Même dans les pays prospères, le public conserve un grand désir d'égalité approximative en ce qui concerne les soins de santé. Toutefois, les améliorations dans le domaine des soins de santé amenées par la technologie sont en train de creuser un écart considérable entre les soins de santé accessibles aux riches et ceux offerts aux pauvres ou même à la classe moyenne. Dans la plupart des économies de marché, on a accepté à contrecœur l'accroissement des disparités de revenus liées à la richesse à l'époque de la technologie de l'information; l'écart qui s'élargit dans le domaine des soins de santé risque d'être moins facilement accepté. Parallèlement au vieillissement de la population dans tous les pays industrialisés, les nouvelles technologies de la santé font présager d'énormes augmentations des budgets publics. Il reste à voir comment cette force va influencer le débat sur la mondialisation.

Pendant ce temps, les institutions internationales perdent le soutien du public.

Les bases du soutien aux institutions internationales s'érodent à cause du « déficit démocratique ». On assiste à l'échec du principe qui consiste à réunir les organisations de la société civile (OSC) pour obtenir leur coopération et les faire participer aux travaux des institutions internationales. La Banque

mondiale a déployé les efforts les plus importants dans ce sens et c'est elle qui a été le plus vivement attaquée au cours des manifestations qui ont eu lieu en avril à Washington.

En outre, la stratégie de la coopération est sujette à caution car il existe un sérieux problème de choix en ce qui concerne les OSC. Lesquelles parlent au nom du public? Sur le plan national, il existe des processus bien établis pour faire participer la société civile à l'élaboration des politiques (en même temps, on remarque que les gouvernements n'admettent pas les OSC ou d'autres lobbyistes aux réunions du Cabinet et ne leur donnent pas le droit de voter sur les projets de loi).

Une manière possible de résoudre le problème du déficit démocratique est de faire participer aux institutions internationales des parlementaires choisis dans les comités parlementaires appropriés. Ces hommes et ces femmes ont obtenu leur légitimité en se faisant élire et ils s'occupent de ces questions. Ils pourraient jouer un rôle plus important dans la supervision des travaux des institutions internationales. L'OCDE pourrait peut-être être le premier organisme où essayer cette idée.

Dans le climat actuel, le travail pratique l'emporte sur celui de visionnaire, et on assiste à une diminution de l'intérêt porté aux institutions internationales qui ont perdu de vue leurs mandats.

L'Organisation mondiale du commerce

L'OMC s'occupe de commerce : libéralisation, mesures de protection et divers dispositifs administratifs ou juridiques dont le plus important est le protocole d'entente sur le règlement des différends. L'OMC est généralement efficace, malgré le fait que certaines questions (telles que la controverse sur les organismes génétiquement modifiés) s'avéreront probablement trop vastes pour être traitées dans le cadre du protocole d'entente. Il est important que l'OMC se concentre sur le commerce. Il faut donner la priorité au rappel des gains de revenus réalisés par les pauvres, point de pourcentage pour point de pourcentage, grâce

à la croissance issue du commerce et à l'abolition des obstacles à l'accès au marché dans les pays développés.

Il existe deux questions que certains insistent pour voir présentés à l'OMC et qui sont épineuses : l'environnement et le travail. Lors de l'Uruguay Round, l'OMC est probablement allée trop loin en plaçant les droits de propriété intellectuelle (en particulier dans le cas des produits pharmaceutiques) au centre du système commercial. L'accord sur les ADPIC n'est toujours pas accepté par les pays en développement. En outre, cette situation a préparé le terrain pour que les OSC des pays industrialisés demandent instamment que les préoccupations en matière d'environnement et de travail soient ajoutées au programme de l'OMC. Il faut traiter ces questions autrement.

Il est nécessaire que les dossiers relatifs au travail, par exemple, soient traités par l'Organisation internationale du Travail (OIT). Cette dernière est dans une phase de renouveau. Ses statuts prévoient des mécanismes d'exécution, qui n'ont cependant jamais été utilisés. On pourrait s'en servir pour faire avancer le programme sur les normes fondamentales du travail. Il serait possible de créer ou d'utiliser d'autres mécanismes dans le contexte suivant :

- les sanctions civiles existent dans certains pays;
- l'OIT pourrait évaluer le cadre de réglementation des normes du travail;
- on pourrait mettre en place un système d'étiquetage permettant aux consommateurs de faire la distinction entre les produits du point de vue des conditions de travail dans lesquelles ils auront été fabriqués; les entreprises offrant les meilleures conditions de travail pourraient faire valoir leur conformité aux normes et augmenter leur part du marché.

Par ailleurs, les institutions s'occupant d'environnement sont faibles et fonctionnent dans un cadre fragmenté. Il existe peu de questions liées à l'environnement qui soient de portée vraiment mondiale. En fait, actuellement il pourrait n'en exister que deux : la protection de la couche d'ozone et le réchauffement du globe. La plupart des problèmes se posent au niveau national : par exemple, les forêts tropicales humides, les espèces en danger de disparition ou l'élimination des déchets.

Dans le domaine de l'environnement, il nous faut être créatifs et imaginer des moyens de faire progresser le programme qui ne nécessitent pas de sanctions commerciales. Il est possible que certaines des méthodes que j'ai indiquées pour les normes du travail soient applicables dans le domaine de l'environnement.

L'économie internationale se heurte à deux autres problèmes nouveaux auxquels l'OMC pourrait s'intéresser : le commerce électronique et la politique de la concurrence. L'OMC pourrait s'attaquer aux nombreuses questions (taxes, formalités douanières, etc.) qui ont besoin d'être éclaircies pour permettre au commerce électronique de se développer. La vague récente de mégafusions transfrontières soulève des questions préoccupantes. Quelles en sont leurs conséquences à long terme sur la concurrence? La première étape pourrait être un accord entre les États-Unis et l'UE pour établir une base aussi bien que pour approuver les futures mégafusions ou surveiller les effets de celles-ci sur le marché.

La Banque mondiale

Parmi les institutions internationales, la Banque mondiale est celle qui a le plus perdu de vue son mandat. Bien qu'elle ait une bonne image de marque (grâce à l'efficacité des relations publiques déployées par sa direction), elle a un système organisationnel désastreux (avec de multiples niveaux hiérarchiques). Elle essaie de faire beaucoup trop pour beaucoup trop de pays.

La Banque mondiale doit changer sa façon de procéder. Dans les pays à revenu intermédiaire, il faut qu'elle se concentre sur les 20 p. 100 de la population les plus défavorisés. Pour le 1,5 milliard de personnes qui vivent dans des pays où règne le chaos, il faut qu'elle établisse les conditions civiles nécessaires à la croissance économique. En général, les désastres se produisent à la suite de la prise de pouvoir par un petit groupe qui pille ensuite l'économie. Rétablir les bases de la croissance exige un changement administratif global. La Banque mondiale pourrait collaborer avec les pays donateurs pour fournir, à la demande des États qui sortent du chaos civil,

un cadre d'administrateurs qui mettraient sur pied les institutions nécessaires à un marché efficace, notamment des tribunaux et une bourse des valeurs. Fondamentalement, cette solution équivaut à un constat de faillite pour les pays dans les pires situations, comme le Congo et la Sierra Leone.

Le Fonds monétaire international

L'ancien directeur général du FMI récemment parti à la retraite, M. Michel Camdessus, fait fausse route lorsqu'il demande qu'on transforme le Fonds en institution pour réduire la pauvreté. D'une part, c'est en contradiction avec le mandat de la Banque mondiale; d'autre part, cela constitue un travail pour lequel le personnel du FMI, qui traite avec les responsables des banques centrales, n'est pas vraiment compétent. Le FMI doit se consacrer à son rôle de gestion et de prévention des crises (y compris, dans ce dernier contexte, fournir aux marchés une information bien meilleure et à jour et vérifier les vérificateurs des systèmes bancaires).

Les sommets

Les sommets peuvent jouer deux rôles utiles. Tout d'abord, ils peuvent aider à faire baisser les tensions en matière de sécurité, qui peuvent se produire même dans des sommets « pour la photo », que ceux de l'APEC ont tendance à devenir. Par exemple, la rencontre bilatérale entre les présidents Clinton et Jiang Zemin (de la Chine) en marge de la réunion des dirigeants économiques de l'APEC, tenue à Auckland en novembre 1999, a apporté des avantages importants. Les sommets peuvent également donner des indications aux institutions sur la manière dont elles doivent « s'aligner », en particulier lorsque ces dernières se heurtent à des obstacles à la négociation.

Partie II :

Programme « Commerce et ... »

La libéralisation du commerce : le contexte plus large

Robert T. Stranks
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Cet article a été présenté à un séminaire organisé par le Groupe de travail sur les enjeux du commerce mondial du RDPM au Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international en septembre 1999. Le document s'inspire d'un document antérieur préparé pour le comité économique de l'APEC, The Impact of Liberalization : Communicating with APEC Communities *(réseau international des Centres d'études de l'APEC et PECC Consortium for APEC, novembre 1998). En outre, le déclin de responsabilité habituel s'applique : les opinions présentées lors de ce séminaire et rapportées ici ne doivent être attribuées ni au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international ni au gouvernement du Canada.*

Cet article offre un aperçu de la libéralisation du commerce et de son interdépendance avec un certain nombre de questions et de préoccupations contemporaines. Il comprend six sections : La raison d'être du commerce et de sa libéralisation, Qu'est-ce que la libéralisation du commerce?, Le commerce et la cohérence des politiques, Le commerce et l'ajustement, Le commerce et l'environnement, et La libéralisation, la saine gestion des affaires publiques et la souveraineté nationale. Chacune de ces sections a pour but de souligner les liens qui existent entre les enjeux soulevés et la complexité de la question suivante : Comment comprendre et évaluer les répercussions de la libéralisation du commerce sur vos vies?

La raison d'être du commerce et de sa libéralisation

On reconnaît largement les avantages économiques du commerce et de la libéralisation des échanges commerciaux. Étant donné qu'il améliore l'affectation des facteurs de production, le commerce apporte une contribution importante au bien-être économique.[1] Le commerce permet aux économies d'aller au-delà des possibilités et des contraintes intérieures en matière de production et, ce faisant, d'assurer un niveau de vie plus élevé qu'il ne le serait autrement.

On peut illustrer les avantages du commerce par l'exemple suivant. Prenons les économies de deux pays : celles de la Corée et de l'Indonésie. La Corée ne produit pas de pétrole et a besoin d'en importer de l'Indonésie, ou d'autres pays producteurs, afin de soutenir ses activités économiques. Sans ce pétrole, le niveau de vie de la Corée chuterait. Inversement, l'Indonésie recherche activement une gamme de biens de consommation et d'équipement qu'elle ne produit pas elle-même, ce qui nécessite donc l'importation de biens de la Corée ou d'autres producteurs de biens. Sans ces biens, le niveau de vie de l'Indonésie baisserait. Le commerce est donc bénéfique pour chacun de ces deux pays.

Une autre façon de comprendre le commerce, c'est de voir en lui une technologie servant à la production de biens.[2] Disons qu'il existe deux technologies pour la production de voitures au Canada. La première comporte la production physique de

---

[1] Il convient de faire observer que les logiques du commerce international et du commerce intérieur sont les mêmes, c'est-à-dire la division du travail et la spécialisation. Ces logiques peuvent également être appliquées aux particuliers et au commerce entre ces derniers. Sans le commerce, chaque individu devrait être autosuffisant, ce qui réduirait considérablement son niveau et son espérance de vie.

[2] Nous empruntons cet exemple à Marc. T. Law et Fazil Mihlar, *Debunking the Myths: A Review of the Canada-US Free Trade Agreement and the North American Free Trade Agreement*, Public Policy Sources, n° 11, The Fraser Institute, 1998. Cette approche de la compréhension du commerce est tirée de *International Economic Problems*, John Wiley, New York, 1966.

voitures dans des usines en Ontario. La deuxième passe par la culture du blé en Saskatchewan et, ensuite, l'exportation de ce blé au Japon en échange de voitures produites dans les usines de ce pays. Certes, les deux technologies sont différentes du point de vue des facteurs de production utilisés, mais le résultat final est le même : le Canada a des voitures. Il s'ensuit qu'à la question de savoir si le Canada devrait mettre en œuvre la première ou la deuxième technologie, on choisira celle qui permet au Canada d'obtenir le plus de voitures (ou le même nombre de voitures moyennant la plus faible quantité de ressources). Le commerce se compare à la découverte d'une technologie qui accroît la productivité des travailleurs.

La réduction ou l'élimination des obstacles au commerce entre les pays encouragent les entreprises à produire et à échanger des biens et des services pour lesquels elles jouissent d'un avantage concurrentiel. Les économies se concentrent sur les biens et services qu'elles produisent de manière efficiente, et elles échangent ces biens et services pour obtenir ce qu'elles produisent avec moins d'efficience.[3]

La libéralisation des échanges commerciaux permet une plus grande mise en valeur des économies d'échelle. En procurant aux producteurs nationaux de plus grandes possibilités d'accès aux marchés, les réalités d'un marché davantage libéralisé permettent aux entreprises de mettre en route des cycles de production spécialisée qui réduisent le coût unitaire de production. Pour les pays disposant de petits marchés intérieurs, les économies d'échelle peuvent se révéler

---

[3] Les avantages du commerce dépendent du schéma de l'avantage comparatif, et non de l'avantage absolu. Même si le pays A peut produire avec davantage d'efficience que son partenaire commercial (avantage absolu), il sera incité à commercer si deux conditions sont remplies : a) le pays A peut produire certaines choses de manière plus efficiente que d'autres b) et sa propre efficience à produire ces choses par rapport à d'autres est différente que l'efficience relative du pays B à produire la même gamme de produits Cela laisse au pays B une possibilité de fabriquer ces produits qu'il peut produire avec relativement plus d'efficience. Ainsi, les deux pays ont un avantage comparatif lorsqu'ils produisent certains biens et ils accroissent leurs gains par le commerce mutuel.

extrêmement importantes. Ces économies d'échelle et la spécialisation dans des gammes de produits précises expliquent aussi pourquoi deux pays ou davantage peuvent tous à la fois produire et à la fois importer et exporter un bien en particulier, par exemple, des chaussures. Chaque producteur peut occuper un créneau différent. Cette spécialisation de la production, et l'augmentation du commerce à l'intérieur d'un secteur d'activité qui en résulte (aussi bien les importations que les exportations) suppose toutefois que le secteur national subisse des changements.

La libéralisation des échanges avive également la concurrence sur les marchés aussi bien étrangers que nationaux. Cela suppose que les entreprises devront réagir plus vite à l'évolution du marché. L'intensification de la concurrence semble inciter les entreprises à accroître leur rendement économique au moyen d'innovations qui font baisser leurs coûts et à améliorer la qualité de leurs produits. Une concurrence plus âpre se traduit également par des prix plus bas pour les consommateurs. Le message fondamental d'une récente étude de l'OCDE est que, tout bien considéré, la libéralisation du commerce, et celle de l'investissement, sont bénéfiques à long terme pour la société. L'étude procède à une évaluation équilibrée des forces et des faiblesses du commerce; elle attire notamment l'attention sur le caractère fallacieux de l'argument selon lequel « les exportations sont bonnes et les importations sont mauvaises ». La libéralisation des échanges influe aussi bien sur les importations que sur les exportations. L'accès à des importations bon marché, par exemple, contribue beaucoup à accroître le bien-être des consommateurs, en plus de permettre aux entreprises nationales d'accéder à des facteurs de production dont le prix est compétitif.[4]

Enfin, la libéralisation des échanges, si elle est entreprise dans un contexte bilatéral ou multilatéral et qu'elle se fonde sur des règles commerciales claires, réduit les incertitudes. Sans ces règles, un pays peut se heurter à des mesures unilatérales et

[4] OCDE, *Pour l'ouverture des marchés : les avantages de la libéralisation des échanges et de l'investissement*, Paris, 1998.

souvent préjudiciables prises par ses partenaires commerciaux. La réduction de l'incertitude, tout en assurant un accès plus stable, permet également aux entreprises de prendre des décisions commerciales plus éclairées.

En bref, une économie qui vit en régime d'autarcie (c.-à-d., sans commerce international ou avec un commerce international limité) et qui doit donc produire à l'intérieur des frontières tout ce qu'elle consomme renonce aux avantages économiques (et sociaux) découlant du commerce international. Le commerce, et la libéralisation qui le rend possible, est donc une solution judicieuse.

Dans un article où il abordait certains mythes et certaines perceptions erronées du commerce, Paul Krugman a mis en relief et a résumé six facettes à prendre en considération si on veut comprendre le commerce :[5]

- Le commerce international est une activité économique comme n'importe quelle autre et on peut le considérer comme étant un processus de production qui transforme les exportations en importations.
- Ce sont les importations, et non les exportations, qui constituent la finalité des échanges commerciaux. Un pays bénéficie du commerce parce que celui-ci lui procure la capacité d'importer les produits qu'il veut. Les exportations ne sont pas un objectif en soi : la nécessité d'exporter représente un fardeau qu'il faut porter pour être en mesure de payer les importations.
- Une productivité élevée est bénéfique, non pas parce qu'elle permet à un pays de faire concurrence à d'autres pays, mais parce qu'elle permet à un pays de produire davantage et, donc, de consommer davantage. Cela vaut autant pour une économie fermée que pour une économie ouverte.
- On insiste trop sur les secteurs « à forte valeur ajoutée ». Le commerce permet à tous les pays de retirer des avantages, et non pas seulement à ceux qui se spécialisent dans les secteurs « à forte valeur ajoutée ».

---

[5] Paul R. Krugman, *What Do Undergrads Need To Know About Trade?*, in *American Economic Review*, n° 83 mai 1993.

- L'emploi est une vaste question macroéconomique sur laquelle les politiques, par exemple les droits de douane, n'ont que peu d'effets nets. La politique commerciale ne devrait pas être débattue à la lumière de « chiffres vides de sens sur la création et la perte d'emplois ».
- L'appui d'un gouvernement à un secteur d'activité donné peut aider ce dernier à soutenir la concurrence étrangère, mais il enlève également des ressources à d'autres secteurs d'activité nationaux. Le commerce international ne change pas le fait que les pouvoirs publics ne peuvent favoriser une industrie nationale si ce n'est au détriment des autres.

Qu'est-ce que la libéralisation du commerce?

Pour comprendre la libéralisation du commerce, il faut comprendre les caractéristiques et le contexte institutionnel des échanges commerciaux. Nous nous concentrerons ici sur le système commercial multilatéral. L'entrave au commerce la plus visible est le droit de douane, mais la libéralisation des échanges va bien au-delà de la négociation des taux de droits de douane. Dans un contexte multilatéral, d'abord avec l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), puis avec l'Organisation mondiale du commerce (OMC), les droits de douane ont chuté considérablement au cours des 50 dernières années.[6] Cela étant, abstraction faite des droits de douane,

[6] L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), a été ouvert à la signature le 30 octobre 1947. L'Accord général, qui contenait des concessions tarifaires et un ensemble de règles empêchant certaines restrictions commerciales, a été signé par 23 pays. Le 1er janvier 1948, l'Accord est entré en vigueur. Depuis sa création, il s'est tenu huit cycles de négociations dans le cadre du GATT. La septième série, qui a commencé en 1973, est désignée sous le nom de Tokyo Round, et la huitième, qui s'est étalée de 1986 à 1994, a pris le nom de Uruguay Round. J.H. Jackson, *The World Trading System*, MIT Press, Cambridge (Mass), 1991, donne un aperçu éclairant des droits et obligations énoncés dans l'Accord général. L'Organisation mondiale du commerce, qui incarne l'Accord général, a été établie par l'Acte final reprenant les résultats des négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay Round. Elle a vu le jour le 1er janvier 1995.

d'autres mesures comme les aides et pratiques gouvernementales en matière de marchés publics influencent également le commerce. On considère depuis longtemps qu'elles exercent souvent un effet de distorsion sur les échanges et qu'elles devraient faire l'objet de disciplines multilatérales.

Le cycle de négociations commerciales de l'Uruguay, qui a conduit à la constitution de l'OMC, a encore élargi le cadre des règles commerciales multilatérales pour y inclure des questions comme les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC), les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC), et le commerce des services. Les services, qui englobent un large éventail d'activités économiques, comme les services bancaires, les transports et les télécommunications, sont un important volet de l'économie et des échanges commerciaux. En somme, même si les détails de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) sont complexes, l'Accord, pour l'essentiel, a élargi le spectre des activités économiques assujetties aux règles multilatérales.

Le règlement des différends est également un aspect important de la libéralisation des échanges. Sans mécanisme efficace de règlement des différends, les mesures de libéralisation du commerce perdent de leur aspect sécurisant et prévisible pour les producteurs. Toutefois, le mécanisme de règlement des différends, tout en étant distinct par nature d'un droit de douane, influe aussi sur les décisions d'une entreprise en matière de production et sur son approche du commerce international. Lorsqu'on examine les avantages de la libéralisation des échanges, il est extrêmement difficile de saisir les bienfaits du règlement des différends et des règles applicables à des pratiques comme les mesures antidumping. On reconnaît en général dans la littérature qu'un marché mondial prévisible et transparent, assorti d'un mécanisme efficace de

---

L'OMC compte actuellement plus de 130 membres. Pour une histoire de l'Uruguay Round jusqu'à la création de l'OMC, prière de se reporter à John Croome, *Reshaping the World Trading System: A History of the UruguayRound*, Organisation mondiale du commerce, Genève, 1995.

règlement des différends, est bénéfique pour les importateurs, les exportateurs et les consommateurs.

Les disciplines multilatérales prenant la forme de règles et de procédures de règlement des différends sont particulièrement importantes pour les économies de plus petite dimension qui ne disposent pas du pouvoir économique de régler les conflits par des moyens bilatéraux. Voilà une façon de voir utile, car d'aucuns considèrent que le système commercial multilatéral ne sert que les intérêts des plus grandes économies. Au contraire, si ce système est avantageux pour toutes les économies, ce sont les plus petites qui ont le plus à perdre de sa détérioration.

La libéralisation des échanges est également étroitement liée à un « nouveau » programme qui touche à toute une gamme de questions liées au commerce. Il n'existe pas de consensus sur la portée que ces questions ou que ces « nouvelles » questions commerciales ont ou devraient avoir.[7] Dans la pratique, l'OMC ne ferme pas les yeux sur les « nouvelles » questions commerciales. S'il est vrai qu'elle ne possède pas en ce moment le mandat de tenir des négociations sur ces questions, par contre ses Membres considèrent qu'il faut situer dans une perspective plus globale les rapports entre le commerce et les politiques relevant d'autres domaines. Peu de temps après sa création, en 1995, l'OMC a officiellement constitué un Comité du commerce et de l'environnement; lors de la Conférence ministérielle de Singapour, en 1996, elle a accepté de former des groupes de travail sur le rapport entre le commerce et l'investissement, et sur les liens entre le commerce et la

[7] L'actuelle représentante au Commerce des États-Unis, Charlene Barshefsky, a récemment souligné que le droit de la concurrence et les pratiques commerciales restrictives sont des entraves au commerce. Elle a fait observer que « s'agissant du Japon, les marchés demeurent largement fermés, opaques et soumis davantage à des cliques qu'à des lois, à des règles et à des contrats. » Elle a également soulevé la question des pots-de-vin et de la corruption, et elle a appelé l'OMC à s'attaquer de front à ceux-ci. Voir *Barshefsky Calls on WTO To Reduce Structural Barriers To Trade*, in *Inside U.S. Trade*, vol. 16, n° 15, 17 avril 1998, p. 15.

politique sur la concurrence.[8]

Le commerce et la cohérence des politiques

Bien que la libéralisation des échanges soit un élément important du relèvement des niveaux de vie, elle n'en est pas moins qu'un élément parmi d'autres; il faut mettre en œuvre un ensemble cohérent de politiques pour parvenir à une amélioration durable des niveaux de vie. Cette conclusion est importante, car elle met en évidence le fait qu'une évaluation globale des coûts et des avantages de la libéralisation est tributaire des choix faits dans d'autres domaines stratégiques.

Le commerce, tout comme d'autres activités économiques internationales, est lié à un ensemble complexe de politiques économiques, voire sociales, au niveau « national », comme celles qui touchent le développement des ressources humaines, l'infrastructure économique, la gestion de l'environnement, l'adaptation à la technologie et la promotion de l'innovation.[9] Que les économies réussissent à saisir les possibilités qu'offre la libéralisation du commerce, et qu'elles puissent en profiter, dépend en grande partie des décisions politiques à l'échelle nationale et de la façon dont les entreprises réagiront face à ces décisions. Parallèlement, l'intersection du commerce international et de domaines stratégiques traditionnellement

---

[8] Un groupe antérieur du GATT, le Groupe sur les mesures environnementales et le commerce international, était actif depuis 1991.

[9] La nature de ces liens n'est pas toujours claire ni évidente. Par exemple, il convient de se pencher sur le versement de pots-de-vin et les pratiques commerciales corrompues qui faussent la concurrence ainsi que le commerce et l'investissement. À cette fin, dans une tentative de lutte contre la corruption, les membres de l'OCDE ont adopté en novembre 1997 la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. Le lecteur souhaitant avoir un aperçu des causes et des conséquences de la corruption peut se reporter à *Corruption and the Global Economy*, un ouvrage publié sous la direction de Kimberly Ann Elliot, Washington (D.C),.Institute for International Economics, 1997.

nationaux soulève un questionnement de plus en plus sensible en ce qui concerne la cohérence des politiques. Cette question est particulièrement pertinente et présente un large intérêt pour la population en ce qui a trait aux questions entourant l'ajustement structurel, comme les politiques touchant le marché du travail. Le public s'intéresse aussi vivement aux liens entre la libéralisation et l'environnement.

En ouvrant des marchés à une concurrence plus vive et en accentuant le processus permanent d'ajustement structurel, la libéralisation des échanges accroît la transparence des coûts et des avantages des choix de politiques nationales. Toutefois, de mauvais choix de politiques, avec ou sans commerce, ont un coût. Turner a souligné cet aspect dans le cas de l'Europe, en faisant remarquer que le problème du chômage en Europe n'est pas imputable à un manque de compétitivité face à une concurrence mondiale, mais plutôt à un manque de souplesse économique face à des changements qui, pour la plupart, se seraient produits même si le flux des échanges et des capitaux n'avaient pas une envergure mondiale plus prononcée que dans les années 1960.[10]

Le commerce et l'ajustement

Le commerce et sa libéralisation supposent par définition des changements à la composition de la production et de l'emploi dans les pays concernés. Toutefois, cela ne signifie aucunement que les échanges commerciaux soient le seul facteur, ni même le plus important, qui exerce des pressions en faveur de l'adaptation de la population active. Les marchés du travail fluctuent constamment. À n'importe quel moment, des segments différents de l'économie croissent ou se contractent dans des proportions différentes. Il ne faut pas en déduire non plus que les changements de la population active ou des pressions en faveur de changements, d'où qu'elles viennent,

[10] Adair Turner, *Globalization: Threat or Opportunity*, discours prononcé à l'European Business School, le 25 mars 1998.

constituent un phénomène économique négatif. Dans une économie dynamique, il faut construire la stabilité sociale autour du processus de « destruction créatrice ».

Les avantages économiques découlant de la libéralisation des échanges nécessitent un ajustement, y compris une adaptation du marché du travail. L'OCDE a résumé les résultats empiriques d'un certain nombre d'études menées à propos des effets sur l'emploi de la libéralisation du commerce.[11] Elle est arrivée à la conclusion que les incidences nettes de la libéralisation des échanges sur la situation de l'emploi sont, de manière générale, faibles au niveau des agrégats de l'économie dans son ensemble. Il est probable que les changements reliés au travail qui se produisent pour d'autres motifs, telles l'évolution technologique ou l'émergence de nouveaux produits, ne nécessitent qu'une légère adaptation. Dans son rapport, l'OCDE a conclu que « le nombre de travailleurs supplémentaires qui seraient dans l'obligation de changer d'emploi par suite de la libéralisation des échanges ne correspondrait vraisemblablement qu'à une fraction du taux normal de roulement de la main-d'œuvre, particulièrement si la libéralisation des échanges s'étalait sur un certain nombre d'années ».[12] La conclusion centrale des travaux de l'OCDE – à savoir que le rôle de la libéralisation dans le comportement du marché du travail est beaucoup plus faible que de nombreux observateurs ne le croient – rejoint les conclusions d'autres auteurs.[13]

---

[11] OCDE, *Trade and Employment*, C (89) 42, 1989.

[12] OCDE, *Trade and Employment*, C (89) 42, rapport sommaire annexe, 1989, p. 4.

[13] Lustig exprime les soucis qu'inspire le rôle du commerce et les erreurs de perception à ce sujet en termes plutôt saisissants : [*traduction*] « Cerner les moyens de remédier à la polarisation économique croissante et à la baisse des niveaux de vie des travailleurs moins bien qualifiés aux États-Unis mérite davantage d'attention de la part des décideurs, à défaut de quoi, de nombreux législateurs sont susceptibles de continuer de concentrer leur attention sur le mauvais instrument – en clair, sur le protectionnisme – pour combattre cette tendance. » Nora C. Lustig, *NAFTA: Setting the Record Straight*, in *The World Economy*, 20, n° 5, août 1997, p. 606.

Les effets sur l'emploi dans des secteurs précis ou pour certaines entreprises pourraient, bien évidemment, être plus prononcés. L'OCDE a également fait observer que [*traduction*] « il peut se poser des problèmes si les déplacements d'emplois tendent à se concentrer sur des groupes de la population active qui sont, de toutes façons désavantagés, c.-à-d., la main-d'œuvre non qualifiée. »[14] Du point de vue politique, des pertes d'emplois très apparentes et concentrées dans certains secteurs ne seront peut-être pas compensées par les gains d'emplois, qui sont plus diffus.

La libéralisation des échanges suppose un ajustement structurel à court terme, nécessaire à une prospérité à plus long terme. Cela pose des défis dans d'autres domaines stratégiques et amène les gouvernements à examiner les meilleures mesures à prendre pour faciliter l'adaptation des entreprises et des particuliers aux nouvelles réalités issues du changement, y compris le commerce. Il convient en outre de se demander si ceux qui se voient forcés de s'adapter à des changements provoqués par des sources étrangères devraient être traités différemment de ceux qui sont confrontés à des forces de changement d'origine intérieure.

Des analystes ont fait remarquer que le type d'échanges commerciaux et le type de pressions en faveur de l'ajustement structurel qui s'exercent peuvent influer sur la perception qu'a le public du caractère bénéfique ou non du commerce.[15] On peut qualifier les échanges commerciaux entre pays membres de l'OCDE de commerce intrasectoriel, c'est-à-dire, d'échange de produits similaires. Dans ce cas, l'ajustement suppose le déplacement d'emplois et d'autres facteurs de production vers d'autres gammes de production au sein d'une entreprise ou à l'intérieur d'un secteur d'activité. Il ne se produit pas de grande désindustrialisation d'un secteur, et il est rare que le public perçoive les concurrents étrangers comme des concurrents

---

[14] OCDE, *Trade and Employment*, C (89) 42, 1989, p. 29.

[15] Niels Thygesen, Yutaka Kosai et Robert Z. Lawrence, *Globalization and Trilateral Labor Markets: Evidence and Implications: A Report to the Trilateral Commission*, n° 49, décembre 1996.

produisant à faible coût, qui présentent de grandes différences pour ce qui est de la dotation en facteurs de production.

On associe souvent le commerce intersectoriel, à savoir les échanges de produits différents fabriqués par des secteurs différents dans des pays différents, au commerce des pays membres de l'OCDE avec les pays en développement. Ce type d'échanges peut nécessiter qu'un secteur d'activité tout entier procède à un ajustement. La totalité de la population active d'un secteur d'activité pourrait faire face à des changements en raison de la présence de nouveaux producteurs à faible coût. Ce type d'ajustement d'un secteur, qui retient beaucoup plus facilement l'attention des médias, incite le secteur et les travailleurs qui y œuvrent à réclamer qu'on écarte la menace venant des producteurs étrangers (c.-à-d., des demandes de protection).

Néanmoins, le protectionnisme n'est pas une solution viable à longue échéance et il ne permet pas de relever les niveaux de vie.[16] Dans un contexte de changements mondiaux, toute tentative pour ne pas modifier sa structure industrielle constitue une stratégie à courte vue. Bien que des droits de douane élevés et un certain degré de protection coupent les producteurs nationaux de la concurrence, le fossé entre producteurs nationaux et étrangers se creuse avec le temps, au fur et à mesure que les concurrents étrangers accroissent leur compétitivité. Il en ira de même du fossé des niveaux de vie. En outre, plus la protection dure longtemps, plus il devient politiquement difficile de libéraliser les échanges car le choc de l'ajustement qui en résultera pour les producteurs nationaux sera plus fort. En outre, même si « l'ajustement » représente un « coût » à court terme, il constitue un « avantage » à plus longue échéance. Le dernier mot revient à Lustig, qui résume ainsi cette position :

---

[16] L'OCDE a réuni un corpus considérable d'éléments de preuve sur le coût de la protection dans une étude de 1985 intitulée *Costs and Benefits of Protection*.

« Il est sans doute important de faire remarquer que même si la protection du commerce peut procurer un modeste répit à court terme aux travailleurs non qualifiés, cela se fera au détriment de la croissance et des niveaux de vie – y compris de ceux des travailleurs moins bien qualifiés – à l'avenir. Une solution de rechange plus fructueuse consisterait à améliorer l'éducation et les compétences de la population active. »[17] [Traduction]

Le commerce et l'environnement[18]

Le public a manifesté une certaine inquiétude devant le fait qu'à cause de ses effets néfastes sur l'environnement (p. ex. l'augmentation de la pollution, l'épuisement des ressources et l'érosion du patrimoine environnemental) le commerce est susceptible de nuire à la qualité de vie des générations présentes et futures.

Quelques-unes des interactions entre le commerce et l'environnement sont directes, comme l'importation et l'exportation de produits respectueux de l'environnement ou de produits dangereux pour l'environnement. D'autres interactions sont indirectes, telles l'influence positive du commerce sur le revenu par habitant, ce qui en retour stimule la demande pour un environnement plus propre, ou les répercussions positives du commerce sur le niveau de l'activité économique, ce qui en retour engendre de la pollution.

Lorsqu'on évalue les conséquences des échanges commerciaux sur l'environnement, il faut aussi prendre en compte la rigueur des politiques environnementales.[19] Le

---

[17] Nora C. Lustig, *NAFTA: Setting the Record Straight*, in *The World Economy*, 20, n° 5, août 1997), p. 610.

[18] La discussion dans ce section suit largement celled en Robert T. Strankss « Trade and Environment : Post-Seattle Looking Forawr, » dans l'actuel document.

[19] Après avoir mené des travaux analytiques, l'OMC est arrivée à la conclusion suivante : [*traduction*] « Il est généralement accepté que pour

commerce et l'investissement ne sont pas nécessairement nocifs pour l'environnement. Les éléments de preuve dont nous disposons donnent à penser que lorsque des politiques environnementales judicieuses sont mises en place, les échanges et l'investissement ont habituellement des incidences positives sur l'environnement. Dans le cas contraire, le commerce et l'investissement peuvent aggraver les problèmes environnementaux. Un facteur important, à cet égard, tient à la nature même de la politique environnementale.[20]

Si les prix des produits sont faussés, par exemple à cause de subventions, le commerce et la libéralisation peuvent avoir des conséquences défavorables sur l'environnement. Cela ne signifie pas pour autant qu'il faille éviter le commerce ou la libéralisation des échanges, ni que les mesures commerciales constituent la réaction la plus appropriée à l'octroi de

---

qu'on puisse concrétiser ces avantages, et pour que la croissance créée par le commerce soit durable, il faut que des politiques environnementales appropriées, définies à l'échelle nationale, soient mises en place. » Cette question se pose dans un contexte où les liens les plus importants entre la libéralisation des échanges et les questions environnementales passent indirectement par des effets sur les degrés et les schèmes de production et de consommation. Comité du commerce et de l'environnement de l'OMC, *Environmental Benefits of Removing Trade Restrictions and Distortions*, Note du Secrétariat, WT/CTE/W/97, novembre 1997.

[20] Voir John Beghin et Michel Potier, « Effects of Trade Liberalisation on the Environment in the Manufacturing Sector », *The World Economy*, 20, n° 4, juillet 1997, p. 437. Les auteurs arrivent à la conclusion suivante : [*traduction*] « Une grande incidence stratégique qui se dégage de l'étude est la nécessité de la coordination des réformes visant les politiques environnementales et la libéralisation des échanges. Bien que la liberté des échanges puisse être bénéfique pour l'environnement dans le cas de secteurs d'activité auparavant protégés et inefficients (très polluants), il est difficile de déterminer *a priori* l'incidence sur l'environnement de la division du travail dans les activités manufacturières à la suite de la libéralisation. La théorie économique à elle seule ne peut prévoir les schèmes du commerce et de la production dans des activités polluantes dans un monde où entrent en jeu une multitude de pays, de denrées de base et de facteurs de production. Il s'ensuit que l'existence de politiques environnementales contribue à la protection de l'environnement. »

subventions pour l'exploitation des ressources naturelles.[21] Il convient plutôt d'adopter des politiques nationales judicieuses pour éviter les répercussions négatives sur l'environnement. En particulier, le versement de subventions aux producteurs ou aux consommateurs de produits énergétiques ou agricoles ont souvent un effet de distorsion sur le commerce, en plus d'avoir des répercussions sur l'environnement.

De plus, le commerce de produits et services auxquels on accorde la préférence pour des raisons écologiques, et les investissements qui s'y rattachent, sont des mécanismes importants par l'intermédiaire desquels la libéralisation peut s'avérer bénéfique pour l'environnement. La clé de cette corrélation réside dans la technologie et dans les incidences sur l'environnement des produits mettant à contribution les dernières innovations technologiques, et celles de la technologie assurant la prestation de services. Une libéralisation plus poussée des échanges et des politiques libérales en matière d'investissement peuvent faciliter la diffusion internationale de la technologie et l'emploi de produits efficients (qui épargnent les ressources naturelles).[22] Les questions liées à la technologie et à l'innovation supposent aussi qu'il faut envisager dans une perspective à long terme les liens entre le commerce et l'environnement.

Il convient de faire remarquer que le commerce et la libéralisation peuvent se caractériser par l'un des quatre constats suivants en ce qui concerne leurs effets sur l'environnement : 1) absolument bénéfiques pour l'environnement; 2) neutres pour ce qui est de leurs effets sur l'environnement; 3) nocifs pour l'environnement, mais moins que dans les effets à terme du

---

[21] Pour l'examen de certaines des difficultés que pose le recours à des droits compensatoires en réponse à des « subventions environnementales », voir Robert T. Stranks, *Pandora's Box?: Countervailing Duties and the Environment*, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Ottawa, octobre 1994.

[22] John Beghin et Michel Potier, « Effects of Trade Liberalisation on the Environment in the Manufacturing Sector », *The World Economy*, 20, n° 4, juillet 1997), p. 437.

même niveau de croissance économique ou de changements qui se produiraient en l'absence d'échanges commerciaux ou de leur libéralisation; 4) plus nocifs pour l'environnement que ce qui se produirait au fil du temps en l'absence de commerce ou de libéralisation des échanges, le degré de croissance économique ou la nature des développements demeurant les mêmes. Si le premier constat est de loin le plus souhaitable, les trois premiers constats devraient tous être acceptables du point de vue de l'environnement et, aussi, du commerce.

La libéralisation, la saine gestion des affaires publiques et la souveraineté nationale

La libéralisation, ainsi que les règles exposant les droits et les obligations, a fait craindre à un certain nombre de personnes et d'organisations que l'autonomie nationale sur le plan des politiques, voire la souveraineté, ne soit progressivement sapée au détriment de la société. L'OCDE décrit cette inquiétude comme étant [traduction] « la perception selon laquelle le renforcement de la concurrence mondiale, s'appuyant sur des accords mondiaux en matière de commerce et d'environnement, érode la capacité des gouvernements d'exercer une souveraineté en matière de « réglementation nationale », en d'autres termes, de déterminer de manière indépendante les objectifs des politiques nationales et de mettre en œuvre des décisions réglementaires à propos de questions tant économiques que sociales. »[23] Pourtant, les contraintes à une action indépendante qui ne tient pas compte de ses répercussions internationales ne devraient pas être considérées comme un développement inévitablement négatif.

Les contraintes imposées aux gouvernements peuvent être positives en ce sens qu'elles ajoutent un élément de prévisibilité à la conduite des relations internationales et permettent à un

[23] Organisation de coopération et de développement économiques, *Pour l'ouverture des marchés : les avantages de la libéralisation des échanges et de l'investissement*, Paris, OCDE, 1998, p. 76.

régime commercial mondial de fonctionner.[24] En d'autres termes, l'OMC ne constitue pas un coût à supporter. Elle est au contraire un avantage qu'il convient d'appuyer activement.[25] Pour les économies plus petites, qui, autrement, seraient assujetties à des mesures discriminatoires relevant de politiques suivies par de plus grandes économies, ce fait est particulièrement important. Les engagements internationaux peuvent aussi servir de contrepoids aux forces protectionnistes et à l'opportunisme politique à court terme.[26] Si cela peut porter atteinte à une souveraineté intégrale, en revanche les gouvernements nationaux peuvent y remédier en exerçant une influence au sein d'organisations internationales et sur la mise en place de règles internationales.[27] La mondialisation, et la saine gestion des affaires publiques internationale qui l'accompagne, ne devrait pas être perçue comme marquant la mort de l'État-nation, ni comme l'exposition irréfléchie d'économies nationales vulnérables à des forces chaotiques.

La libéralisation des échanges et la saine gestion du commerce sont exposées clairement dans les droits et

---

[24] Cette remarque n'est pas propre à la libéralisation des échanges. Un aspect important du développement durable et de la protection du patrimoine mondial tient à la reconnaissance de la nécessité de mesures de concertation et de coopération qui peuvent restreindre l'action nationale.

[25] Il faut également rappeler que l'OMC n'est pas une organisation supranationale et qu'elle ne fait qu'administrer ce dont ses membres ont convenu.

[26] On qualifie parfois cet avantage « d'effet d'Ulysse », par quoi on entend que les droits et obligations internationaux contribuent à empêcher les gouvernements de céder à la tentation de se plier à des groupes d'intérêts au détriment de l'ensemble de l'économie. Kym Anderson, « 50 Years: Looking Back, Looking Forward »,communication présentée au Graduate Institute of International Studies and World Trade Organization, Genève, 30 avril 1998.

[27] Cela étant dit, les règles multilatérales doivent être claires et limiter autant que possible l'incertitude des dispositions de l'Accord. Cela est fondamental si on veut s'assurer qu'une partie à un accord comprend parfaitement les droits et obligations codifiés dans l'accord avant de le signer.

obligations négociés à l'échelle internationale. Le but de la saine gestion du commerce est de définir des orientations, mais elle met également en place un cadre d'analyse aux fins de la formulation des questions. Dans un contexte international, étant entendu que les nouveaux instruments des politiques et la coopération internationale seront nécessaires, l'ancien directeur général de l'OMC Renato Ruggiero a défini ce défi sur le plan de la saine gestion des affaires publiques comme le risque et l'avantage qu'il y a à « inventer l'avenir ».[28]

La libéralisation ou, de manière plus générale, la mondialisation nécessite-elle un démantèlement des mécanismes nationaux de bien-être social et une course vers un gouvernement minimaliste? La réponse est que cette tendance est improbable. La crainte que des gouvernements soient rendus incapables de mettre en œuvre des décisions réglementaires ne repose pas sur des éléments probants. Krugman et Lawrence ont souligné que les gouvernements conservent une importante autonomie leur permettant de réglementer leur économie, de concevoir leurs politiques sociales et de garder des institutions qui diffèrent de celles de leurs partenaires.[29]

La libéralisation allant largement dans l'intérêt des économies et ne portant pas atteinte à l'exercice de la souveraineté nationale, pourquoi des pays maintiennent-ils et, parfois renforcent-ils des restrictions? Deux raisons semblent l'expliquer. D'abord, la compréhension du commerce et de ses liens avec les économies nationales ne représente pas une tâche facile ou qui va de soi. De ce fait, il se peut que la population reçoive des informations erronées et cela se traduit vraisemblablement par une diminution de l'appui politique, qui est moins grand qu'il ne devrait. Deuxièmement, l'économie

---

[28] Renato Ruggiero, directeur général de l'OMC, « Charting the Trade Routes of the Future: Towards a Borderless Economy », discours prononcé à l'International Industrial Conference, San Francisco, 29 septembre 1997

[29] Paul Krugman et Robert Lawrence, «Trade, Jobs, and Wages », *The World Economy* 21, n° 4, avril 1994.

politique explique le protectionnisme.[30]

Cette documentation attire l'attention sur le fait que certaines entreprises et certains particuliers tirent des avantages parfois considérables de la protection des marchés. La protection influe sur la répartition des revenus, les gains étant concentrés entre les mains des quelques-uns qui soutiennent activement des régimes politiques disposés à maintenir le protectionnisme, voire à l'étendre. Les pertes sont étalées sur une grande section du grand public; par habitant, elles ne sont pas suffisamment importantes pour stimuler une action collective et coordonnée visant à faire contrepoids, sur le plan politique, à ceux qui réclament la protection.

À la lumière des arguments présentés jusqu'ici, les six défis suivants s'avèrent particulièrement pertinents pour l'avenir de l'Organisation mondiale du commerce.

1. Le premier défi consiste à préserver ce qui a déjà été acquis pendant la période de cinquante ans écoulée depuis la création du GATT. À cet égard, le régime de règlement des différends de l'OMC s'est révélé un puissant instrument de règlement des plaintes, soit par l'intermédiaire de consultations bilatérales ou, lorsque celles-ci échouent, par l'entremise du processus des groupes spéciaux. Il convient de souligner que les pays en développement ont joué un rôle de plus en plus actif : au cours des deux dernières années, environ la moitié des pays qui ont demandé la tenue de consultations ou la création de groupes spéciaux étaient des pays en développement. Toutefois, contrairement à ce que certains croient, on ne peut tenir pour certain le maintien de la prévisibilité et de la stabilité du système commercial multilatéral; il faut affecter des ressources gouvernementales en permanence pour en assurer le bon

[30] Voir Gene Grossman et Elhanan Helpman, « Protection for Sale », *American Economic Review*, 84, n° 4, septembre 1994); Arye L. Hillman, *The Political Economy of Protection*, New York, Harwood Academic, 1989; Bernard Hoekman et Michel M. Kostecki, *The Political Economy of the World Trading System: From GATT to WTO*, Londres et New York, Oxford University Press, 1995.

fonctionnement ce qui n'a rien à voir avec la nécessité de le réformer.

2. Le deuxième défi sur le plan de la saine gestion des affaires publiques consiste à intégrer pleinement de nouveaux membres au système multilatéral. Lorsque le GATT est entré en vigueur en 1948, on comptait 23 parties contractantes, pour la plupart des pays industrialisés. L'organisation était donc loin d'avoir une envergure mondiale. Pendant les 50 années qui ont suivi, un grand nombre de pays ont accédé au GATT et sont à leur tour devenus membres de l'OMC. Actuellement, l'OMC compte plus de 130 membres, et 30 pays – dont la Russie et la Chine – y négocient leur adhésion.
3. Le troisième défi a trait au programme « intégré » dans l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce, qui établissait des dates pour le début de nouvelles négociations, en particulier sur l'agriculture et les services. Outre les questions de fond faisant partie du programme « incorporé » et la difficulté de mettre en place les modalités de négociation permettant le mieux de promouvoir la libéralisation et d'obtenir rapidement des résultats, il convient, de manière plus générale, d'ajouter aux négociations multilatérales un ensemble équilibré de questions qui débordent le cadre du programme incorporé.
4. Le quatrième défi réside dans la nécessité de veiller à ce que le régionalisme soutienne le multilatéralisme. Un grand nombre de pays sont parties à divers cadres régionaux économiques, dont plusieurs ont comprennent des accords commerciaux préférentiels qui sont intrinsèquement discriminatoires et peuvent entraîner un détournement du commerce et de l'investissement. Les accords régionaux ne sont pas nécessairement incompatibles avec une approche multilatérale de la libéralisation des échanges. Les accords de cette nature sont peut-être plus aisément réalisables et ils offrent une voie vers la libéralisation dans des domaines où cela serait extrêmement difficile dans un contexte multilatéral. De plus, les ententes régionales peuvent

préparer le terrain à une libéralisation ultérieure dans le cadre d'accords multilatéraux plus large

5. On reconnaît de plus en plus qu'un grand nombre de questions auxquelles les gouvernements sont aujourd'hui confrontés ont tout à la fois des volets nationaux et étrangers. Cela est le reflet à la fois de l'interdépendance accrue des économies et des pressions exercées à l'égard du recours aux règlements commerciaux internationaux pour l'atteinte des objectifs autres que ceux qui relèvent habituellement du commerce, Ces objectifs peuvent comprendre l'établissement d'un lien entre des questions comme les normes du travail, l'environnement, les droits de la personne et même la géopolitique (c.-à-d., la loi Helms-Burton). Ces questions posent de nouveaux défis pour le système commercial multilatéral. Il convient tout particulièrement d'examiner les incidences sur l'efficience du recours aux mesures commerciales. À cet égard, la saine gestion de « nouvelles » questions commerciales nécessitera un degré élevé de cohérence, de coopération et de coordination entre les institutions internationales.
6. Le renforcement des capacités nationales et la sensibilisation du public aux possibilités et aux défis en matière de saine gestion des affaires publiques constituent un fondement essentiel des initiatives unilatérales ou collectives. Chacun des défis à la saine gestion des affaires publiques exposés dans ce document nécessite que les gouvernements nationaux jouent un rôle directeur et cherchent à recueillir un soutien public éclairé à un système commercial fondé sur des règles. Pour que ce soutien se concrétise, il faut que les populations fassent une évaluation réaliste des avantages de la libéralisation des échanges et de l'investissement, ainsi que des changements structurels que cette libéralisation encouragera ou nécessitera. Pour en arriver à cette prise de conscience, les membres du public doivent aussi examiner la question de la libéralisation du commerce et ses répercussions à court et à long termes.

Conclusion

Ce document parle en faveur d'une vision d'ensemble équilibrée de la libéralisation des échanges. La libéralisation n'est pas la cause profonde des maux économiques du monde et elle n'en est pas non plus la panacée. Il y a lieu de mettre en relief trois thèmes cruciaux et interdépendants. Premièrement, tout bien considéré, la libéralisation des échanges commerciaux est bénéfique à long terme pour la société. Elle favorise l'efficience, encourage l'innovation, accroît les revenus et donne au consommateur un plus grand choix de biens. Elle est un moyen plutôt qu'une fin en soi.

Deuxièmement, si la libéralisation des échanges est un élément important de l'amélioration des niveaux de vie, par contre, à elle seule, elle n'y suffit pas. Il faut mettre en œuvre un ensemble cohérent de politiques dans d'autres domaines pour accroître durablement les niveaux de vie. Cette observation est importante, car elle fait ressortir que le coût et les avantages de la libéralisation sont tributaires de choix dans d'autres domaines stratégiques. Cela est particulièrement pertinent pour les questions qui relèvent d'un ajustement structurel, tels les politiques relatives au marché du travail et le développement durable.

Troisièmement, une politique d'ajustement structurel pour le court terme est nécessaire à une prospérité durable. Cela pose des défis pour d'autres domaines stratégiques. Le plus important est de faciliter l'ajustement et de faire en sorte que les avantages de la libéralisation soient aussi largement répartis que possible. Cela nécessite, entre autres, des politiques d'aide aux groupes les plus touchés par l'ajustement.

Les inquiétudes selon lesquelles la libéralisation des échanges entraîne la désagrégation du tissu social ne sont pas justifiées. Rien ne prouve que la libéralisation est la principale cause de l'inégalité des revenus. Au contraire, les changements technologiques fondés sur les compétences ont accru la demande de travailleurs qualifiés et réduit la demande de travailleurs non qualifiés. Qui plus est, à longue échéance, le protectionnisme ne contribue pas à l'amélioration des

compétences des travailleurs ni à une plus grande souplesse de la population active, et a également des répercussions négatives sur le plan social. La réponse stratégique à apporter consiste à faciliter l'ajustement des travailleurs oeuvrant dans des secteurs d'activité reposant de plus en plus sur le savoir, quelle que soit l'origine des changements.

Répondre aux besoins de développement liés au commerce : options pour la communauté des donateurs

Kerry David Max
Agence canadienne de développement international

Le présent document a profité des observations de plusieurs membres de l'ACDI et du MAECI. Je tiens à remercier Dan Ciuriak, John Curtis, Fauzya Moore et le Groupe de travail sur les enjeux commerciaux à l'échelle mondiale du RDMP-IRP, ainsi que les membres de l'équipe de l'ACDI chargée du développement économique et de la réduction de la pauvreté : Bill Singleton, Nizar Assanie, Angela Keller-Herzog, Robert Lavigne et Mariette Maillet. J'adresse aussi mes remerciements particuliers à Nizar Assanie pour ses grands efforts à la rédaction. Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur seulement et ne reflètent pas nécessairement les opinions du gouvernement canadien, du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) ou de l'Agence canadienne de développement international (ACDI).

Résumé et aperçu

Le fait que la Conférence ministérielle de l'OMC à Seattle n'ait pas permis de lancer une nouvelle série diversifiée de négociations commerciales a attiré l'attention de la communauté internationale sur le rôle de la libéralisation des échanges dans le développement et intensifié le débat sur les avantages et les coûts de la participation des pays en développement dans le commerce mondial. Il y aura une marginalisation croissante des

pays en développement s'ils ne parviennent pas à attirer l'investissement étranger, n'ont pas accès à la technologie et ne profitent pas d'un système commercial multilatéral fondé sur les règles. D'autre part, une intégration accrue à l'économie mondiale entraîne de nouveaux défis pour les institutions, l'infrastructure et les ressources humaines dans le domaine du développement.

Ces facteurs ont amené le Canada et d'autres fournisseurs d'aide publique au développement à remettre en cause le rôle qu'ils devraient jouer pour subvenir aux besoins des pays en développement en matière de commerce de telle sorte que les possibilités offertes par le commerce et la libéralisation des échanges favorisent la croissance économique, qui prépare la voie à la réduction de la pauvreté.

Ce document examine l'interdépendance entre la libéralisation des échanges, le développement économique et la réduction de la pauvreté; nous abordons quelques-unes des contraintes qui influent sur l'interdépendance entre le commerce et la croissance économique, d'une part, et entre la croissance économique et la réduction de la pauvreté, d'autre part; puis nous tirons certaines conclusions sur le rôle particulier que les fournisseurs d'aide publique au développement et les organisations commerciales peuvent jouer pour composer avec cette interdépendance.

L'aide dont ont besoin les pays en développement pour tirer parti de la croissance économique attribuable au commerce appartient à trois catégories. La première est liée aux membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et a trait à la capacité de mise en oeuvre technique et légale que doivent posséder les pays en développement pour exercer leurs droits découlant de l'OMC et pour respecter les obligations qu'ils ont contractées dans le cadre de l'OMC. La deuxième catégorie concerne le développement du secteur privé et l'existence d'un secteur privé intérieur capable de tirer profit des possibilités offertes par les échanges. La troisième catégorie concerne un environnement de base caractérisé par une gestion des affaires publiques, l'infrastructure et les politiques indispensables à la capacité à la fois des entreprises nationales et des entreprises

internationales de convertir les possibilités offertes par le commerce en activités économiques viables.

Ces deux dernières catégories sont indissociables de la nécessité de réduire la pauvreté par le biais de la croissance de l'économie. Dans ce dernier cas, *le développement du secteur privé* signifie les moyens que peut prendre le secteur privé pour exercer des activités économiques créatrices d'emplois et génératrices de revenu pour les pauvres, tandis que *l'environnement de base* se limite à adapter la gestion des affaires publiques, l'infrastructure et les politiques de telle sorte qu'elles appuient la capacité des pauvres à tirer parti des perspectives économiques et à subvenir à leurs propres besoins. Enfin, les interventions axées sur la réduction de la pauvreté déterminent les limites de la croissance économique comme moyen de pourvoir aux besoins essentiels des participants qui ne sont pas intégrés dans l'économie.

Pour cerner la meilleure façon de subvenir à ces besoins en matière de développement, nous recommandons dans ce document que l'OMC, avec des ressources substantiellement accrues, s'applique à répondre aux besoins précis de ses membres et que la communauté des donateurs s'occupe des autres catégories, à savoir le développement du secteur privé, l'environnement de base et les interventions en faveur de la réduction de la pauvreté, dans le cadre de ses programmes généraux de réduction de la pauvreté. Les activités d'assistance technique liées au commerce de l'OMC, de ses partenaires et des organismes de développement pourraient être coordonnées sur le modèle du Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce en faveur des pays les moins avancés. Il est également possible de conférer la coordination à une organisation indépendante.

Libéralisation des échanges, croissance économique et réduction de la pauvreté

Ce document pose la question suivante : Quel rôle doit jouer désormais le Canada et les autres membres de la communauté

des donateurs pour subvenir aux besoins des pays en développement en matière de commerce de telle sorte que les possibilités offertes par le commerce et la libéralisation des échanges favorisent la croissance économique qui prépare la voie à la réduction de la pauvreté ? Pour répondre a cette question, nous examinons l'interdépendance entre la libéralisation des échanges, le développement économique et la réduction de la pauvreté, et le rôle précis que les fournisseurs d'aide publique au développement et les organisations commerciales peuvent jouer en vue de ces interdépendances.

Notre analyse repose sur quatre hypothèses :

1. La libéralisation des échanges peut favoriser la croissance économique.
2. La croissance économique est essentielle à la réduction de la pauvreté.
3. La croissance économique, quoique essentielle, ne suffit pas à réduire la pauvreté.
4. La réduction de la pauvreté est le mandat de l'ACDI et de la plupart des organisations qui s'occupent de développement.

Pour arriver à diminuer la pauvreté, le commerce international doit mener en quelque façon a une croissance des ressources disponible aux pauvres pour satisfaire leurs besoins de base. Il y a trois mécanismes par lesquels la croissance économique stimulée par les échanges contribue a la réduction de la pauvreté dans les pays en développement : une augmentation de revenus et des emplois, une augmentation des services publics, et une diminution des prix des biens et des services.

La croissance des revenus et des emplois

Le principal avantage escompté du commerce est une croissance économique plus forte qui crée davantage d'emplois et génère plus de revenus. Cela se produit sous l'action de divers mécanismes : la hausse de l'investissement du secteur privé, les gains de productivité réalisés à partir des transferts technologiques et de la formation de la main-d'œuvre, et les

divers effets de la concurrence – dont la restructuration nationale.

En termes concrets, la croissance économique signifie davantage d'emplois pour les travailleurs qui produisent des biens et des services ou des revenus plus élevés (grâce à l'augmentation des salaires) ou les deux. Ces conséquences se font sentir bien au-delà des entreprises qui sont engagées dans le commerce international, car elles stimulent l'interdépendance de la production, à la fois en amont et en aval.

Les gains en matière de concurrence et de productivité liés au commerce pourraient avoir des conséquences semblables sur la création d'emplois et la production de revenus dans les entreprises nationales (non exportatrices). Cela pourrait favoriser, par exemple, le transfert technologique stimulé par les nouvelles importations, offrir des produits intermédiaires plus efficaces ou à coûts moins élevés, ou les deux, offrir des intrants également à moindre coût pour la production, etc. De même, on s'attend à ce que la concurrence provenant des producteurs étrangers entraîne de meilleurs choix dans l'investissement national et de meilleures pratiques.[1]

Augmentation des services publics

La croissance économique devrait générer des recettes publiques accrues par le biais d'impôts directs et indirects, de droits de licences et d'autres sources de revenu[2]. Ces fonds peuvent généralement être investis dans l'économie nationale

[1] La concurrence va bien sûr, dans les deux sens, car certaines entreprises nationales sont contraintes de se retirer du marché, tandis que d'autres survivent. Dans ce cas, l'effet net sur la création d'emplois et sur la production de revenus n'est pas clair.

[2] Il faut ici tenir compte du fait que les réductions tarifaires liées à la libéralisation provoquent des pertes de recettes publiques (voir, par exemple, *Revenue Implications of Trade Liberalization* de L. Ebrill, J. Strotsky et R. Gropp, Programme du Fonds monétaire international, article 4 de la *Commonwealth Secretariat Global Conference on the Development Agenda for Small States*, février 2000).

pour accroître davantage les perspectives d'emplois ou être utilisés pour financer des dépenses sociales prévues et une infrastructure de base, qui revêtent une valeur particulière pour certains groupes clés. Si ces investissements permettent de réduire les coûts ou d'accroître la qualité des biens et des services à la disposition de ces groupes, le coût de la vie global diminuera.

Des hausses de recettes publiques et un rendement amélioré des dépenses destinées à la réduction de la pauvreté sont aussi le fruit d'améliorations apportées pour accroître l'efficacité de la gestion des affaires publiques. La Banque mondiale a établi que l'ouverture des échanges est une des caractéristiques ayant pour effet de rendre l'aide plus efficace[3]. Dès lors que la libéralisation des échanges contribue à la capacité des gouvernements de mieux utiliser les ressources existantes, il est possible que les pauvres en tirent des avantages.

Réduction des prix des biens et des services

La libéralisation peut aussi amener de nouveaux produits de consommation importés à plus faibles coûts et qui remplaceront les produits plus chers qui étaient auparavant sur le marché. De même, la réduction des coûts de la production intérieure au moyen d'intrants dont les coûts sont moindres et de gains de productivité générés par la concurrence peuvent réduire le coût des produits et des services fabriqués et consommés à l'échelle nationale. Il va de soi que cela peut réduire le coût global des produits de consommation pour les pauvres qui consomment ces produits. Par ailleurs, même si les prix ne diminuent pas les améliorations aux produits et aux services contribuent également à ce processus.

En résumé, on s'attend à ce que le commerce international stimule la croissance économique par divers mécanismes : des répercussions positives sur l'emploi et les revenus; une

[3] Voir Banque mondiale, *Assessing Aid: What Works, What doesn't, and Why*, World Bank Policy Research Report, Oxford University Press, 1998.

augmentation des revenus publics destinés aux services et aux infrastructures, et une diminution des prix des biens et des services. Dès lors que les avantages du commerce s'adressent aux pauvres, il n'est guère nécessaire de remettre en cause la valeur de l'aide au développement liée au commerce.

Cependant, certains des chercheurs estiment que dans certains pays, du moins à court et à moyen termes, la libéralisation et l'ouverture des échanges n'ont pas eu pour effet de réduire la pauvreté. Par exemple, dans une étude récente (*The Simultaneous Evolution of Growth and Inequality*, Banque mondiale, décembre 1999), Mattias Lundberg et Lynn Squire ont trouvé que dans 38 pays, de 1965 à 1992, une plus grande ouverture au commerce avait un rapport négatif avec à la fois la hausse du revenu relatif et absolu pour les 40 p. 100 des plus défavorisées de la population, mais un rapport solide et positif avec la hausse du revenu pour le reste de la population. Les auteurs soulignent que « les conséquences négatives à court terme de cette ouverture sur le bien-être des pauvres et sur leur vulnérabilité aux fluctuations des termes du commerce nous incitent à accorder une plus grande attention à l'incidence de la décomposition des politiques en général et de la mondialisation en particulier ». [traduction]

Les contraintes aux gains de la libéralisation du commerce et la réduction de la pauvreté

Ces répercussions mixtes de la libéralisation du commerce sur la réduction de la pauvreté présentent deux défis à l'aide au développement liée sur le commerce. D'abord, bien que la libéralisation du commerce et une politique environnementale de base soient importantes, dans certaines circonstances, ces aspects ne suffisent pas à favoriser une croissance économique plus solide. Le premier défi que doit relever l'aide au développement liée au commerce est d'assurer que la libéralisation du commerce génère vraiment une meilleure croissance économique. Ensuite, bien que la croissance économique en général est nécessaire à la réduction de la

pauvreté, dans certaines circonstances, les pauvres n'en tirent pas vraiment profit ou peuvent, en fait, être touchés de façon négative. Le deuxième défi que doit relever l'aide au développement liée au commerce est donc d'assurer que la croissance économique par le commerce amène réellement la réduction de la pauvreté.

La libéralisation du commerce se poursuit dans bon nombre de pays en développement. Bien que certains pays ont prospéré grâce au commerce comme moteur de la croissance économique et de la réduction de la pauvreté, d'autres n'ont pas réussi. Nous examinerons ci-dessous certaines des raisons qui font que la libéralisation du commerce n'a pas permis de réduire la pauvreté, afin de déterminer les contraintes auxquelles doit s'attaquer l'aide au développement liée sur le commerce.

Une étude réalisée en 1998 par la Banque mondiale indique que les conditions suivantes doivent être en place pour que le commerce soit le moteur de la croissance économique[4].

1. Un bon environnement macroéconomique.
2. Un plan de développement des entreprises pour favoriser la création d'un secteur privé dynamique.
3. Un programme correspondant de développement des ressources humaines tant pour le secteur public que pour le secteur privé.
4. Un programme de facilitation du commerce, s'appliquant entre autres à l'administration des douanes.
5. Une infrastructure matérielle (transport, communication, électricité) et juridique.
6. L'utilisation judicieuse de l'OMC et d'autres instruments internationaux.

Il n'est manifestement pas nécessaire de remplir toutes ces conditions pour tirer parti du commerce, mais bon nombre de pays en développement, surtout parmi ceux les moins

---

[4] *Trade Policies in the Caribbean Countries: A Look at the Positive Agenda* de J.Michael Finger, Francis Ng et Isidro Soloagra, document de la Banque mondiale préparé pour le Caribbean Group for Cooperation on Economic Development, Washington, D.C., juin 1998, p. 10-11.

développés, ne peuvent remplir aucune de ces conditions[5]. De même, on ne trouve pas dans bon nombre de pays en développement d'autres caractéristiques liées à la capacité de production, y compris la disponibilité d'une main-d'œuvre qualifiée et en assez grand nombre, un cadre de réglementation favorable, des secteurs financiers modernes, etc. Sans ces caractéristiques, l'ouverture des échanges ne peut, à elle seule, engendrer la croissance économique.

Même quand des conditions existent à l'échelle nationale et que le commerce conduit effectivement à la croissance économique (comme c'est le cas pour la vaste majorité des nations exportatrices), les pauvres peuvent ne pas en bénéficier, car il n'y a rien d'inhérent à la structure commerciale ou à la libéralisation du commerce qui garantit que les gains reviendront aux pauvres plutôt qu'aux autres.[6]

Dans un document de travail des États-Unis, les auteurs soulignent que la mesure dans laquelle le commerce réduit la pauvreté dépend en grande partie du lieu où habitent les pauvres et de l'orientation de la stratégie gouvernementale en ce qui a trait à la prestation de services sociaux et à l'infrastructure.[7]

---

[5] Dans certains cas, les pays en développement *ne réussissent pas* à mettre en place ces conditions, faute de volonté et d'engagement de la classe politique à l'égard des réformes. Or, bien que ces circonstances exigent différentes approches pour composer avec l'absence de ces conditions, il n'en demeure pas moins qu'elles empêchent nettement de profiter concrètement des avantages qu'offre le commerce.

[6] Il est vrai que dans plusieurs pays en développement, la source principale est une main-d'œuvre à faible coût abondante. Dès lors que le commerce dans ces pays entraîne la croissance économique dans des secteurs ou des entreprises qui emploient cette main-d'œuvre, il y aura certainement des effets sur la réduction de la pauvreté, même si dans ce cas, les effets nets pourraient être moindres en raison de la migration des régions rurales vers les régions urbaines, de la dislocation des entreprises non concurrentielles, des faibles normes en matière de travail et d'environnement, etc.

[7] *Trade, Economic Growth and Poverty Reduction*, U.S. Agency for International Development, document de travail n° 1, 2000.

Par exemple, étant donné que la croissance économique attribuable au commerce se produit en grande partie dans les centres urbains, seuls les pauvres qui y vivent sont susceptibles d'en profiter de façon significative. En Amérique latine, en Europe de l'Est et dans certaines régions d'Asie (à l'exclusion de l'Inde et de la Chine), beaucoup de pauvres, sinon la plupart, vivent en milieu urbain et, par conséquent, leurs gains pourraient être appréciables. Il reste que dans d'autres parties de l'Asie, et dans la plus grande partie de l'Afrique, la majorité des pauvres vivent en milieux ruraux. En effet, à l'échelle mondiale, il est encore vrai que la majorité des pauvres habitent en milieux ruraux plutôt qu'en milieux urbains. Bien que ce groupe de personnes devrait profiter de la libéralisation de l'agriculture (qui avance à un rythme beaucoup plus lent que la libéralisation des produits et des services non agricoles), beaucoup de pauvres, dès lors que l'investissement attribuable au commerce demeure principalement urbain, pourraient ne pas bénéficier des effets directs sur l'emploi et sur le revenu de la croissance économique attribuable au commerce.

Il se pourrait aussi que les pauvres bénéficient peu de l'amélioration des services publics et des réductions des coûts de consommation. Bien que certains programmes gouvernementaux soient expressément axés sur les milieux ruraux et marginaux, dans bon nombre de cas, l'infrastructure et les dépenses relatives aux programmes sociaux sont, pour des raisons politiques manifestes, orientées de façon disproportionnée vers les agglomérations urbaines et les quartiers non pauvres, excluant par là même la majorité des pauvres dans de nombreux pays. Aussi, étant donné le fait que les paysans pauvres ont tendance à consommer davantage de produits et de services intérieurs non exportables (des produits d'origine nationale seulement) que les pauvres des villes, ils risquent de moins bénéficier d'une baisse des prix à la consommation[8].

[8] Les pauvres qui habitent en milieu urbain, dont la consommation de biens exportables est plus élevée que celle de leurs équivalents en milieux

D'autres questions soulevées par des groupes de la société civile qui se soucient des effets négatifs de la libéralisation des échanges sur les personnes et les pays vulnérables, conjuguées aux mises en garde susmentionnées, illustrent les coûts et les limites potentielles des avantages de la croissance économique attribuable au commerce.[9] Il ne s'agit pas de contester que le commerce procure des avantages à un grand nombre de personnes; d'ailleurs, comme on l'a vu, la plupart des études ont révélé qu'il y avait un rapport entre l'ouverture du commerce et les hausses des revenus par habitant.[10] Il s'agit plutôt de dire qu'on ne peut supposer que la réduction de la pauvreté est le résultat de la libéralisation des échanges.

Les besoins des pays en développement liés au commerce international

Il est attesté que la libéralisation des échanges peut accroître les écarts dans les revenus. Cela indique que, dans bon nombre de pays, le commerce profite aux personnes autres que les pauvres, d'une façon disproportionnée. Il reste qu'une répartition moins

---

ruraux (bien qu'elle soit inférieure à celle des personnes qui ne sont pas pauvres) pourraient en profiter dans une plus grande mesure.

[9] Cela comprend des circonstances dans lesquelles la croissance stimulée par le commerce international utilise intensivement le capital et n'emploie pas les travailleurs peu qualifiés; la dislocation, en raison de la concurrence générée par le commerce, de travailleurs et de producteurs de biens et de services qui sont incapables de relever la concurrence d'entreprises internationales plus productives du même domaine; et de l'exacerbation d'une distribution des ressources déjà inégales, en raison de quoi les pauvres ne réussissent pas à obtenir des compétences, de terres ou du financement qui leur permettraient de tirer profit des possibilités qu'offre le commerce. On se préoccupe également de pratiques abusives à l'égard de la main-d'œuvre et de l'environnement dans l'absence de normes nationales ayant force de loi, ce qu conduirait à des gains à court terme mais à des pertes à long terme tant pour les personnes que pour les entreprises.

[10] Voir exemple, David Dollar et Aart Kraay, « Growth is Good for the Poor », Banque mondiale, mars 2000.

équitable des revenus peut ne pas être considérée comme un problème en soi si la pauvreté absolue est en régression (c.-à-d. si les revenus des pauvres augmentent, quoique plus lentement que les revenus des autres). Néanmoins, comme on l'a vu précédemment, certains chercheurs ont constaté que l'ouverture aux marchés internationaux a réduit le revenu des pauvres dans certains pays.[11]

Ces observations incitent à se questionner sur les mesures à prendre pour faire en sorte 1) que la libéralisation des échanges débouche effectivement sur la croissance économique et 2) que la croissance économique attribuable au commerce se traduise par la réduction de la pauvreté. Nous soulignons ici deux catégories de soutiens qui pourraient être nécessaires.

Croissance économique attribuable à la libéralisation du commerce

La première catégorie de soutien a trait à la capacité des pays de profiter de leur appartenance à l'OMC ainsi que leurs secteurs privé et public, en tant que mécanismes facilitant le commerce et la libéralisation qui entraînent la croissance économique.

Commerce et membres de l'OMC. De nombreux pays en développement n'ont pas la capacité technique, juridique et administrative nécessaire pour exercer les droits dont ils disposent en qualité de membres de l'OMC ou pour remplir leurs obligations dans le cadre de l'OMC. Dans le cas présent, une aide permettrait aux pays en développement membres de mieux tirer parti des disciplines de l'OMC pour profiter des avantages que procure le commerce international. Au nombre des besoins particuliers, mentionnons les suivants :

- une meilleure connaissance des droits et des obligations liées à l'OMC;

[11] Outre le rapport de la Banque mondiale des chercheurs Lundberg et Squire cité antérieurement, voir Barbara Stallings et Wilson Peres *Growth, Employment and Equity: The Impact of Economic Reforms in Latin America and the Caribbean*, Brookings Institution et UN-ECLAC, printemps 2000.

- l'aide à la rédaction et à la mise en oeuvre de la législation et de la réglementation nécessaires pour respecter les obligations contractées dans le cadre de l'OMC[12];
- les connaissances techniques nécessaires pour participer aux négociations commerciales, aux activités des comités de l'OMC et aux examens des politiques commerciales et pour utiliser judicieusement le mécanisme de règlement des différends.

Commerce et développement du secteur privé. Dans bon nombre de pays en développement, le secteur privé formel est insuffisamment développé pour tirer parti des occasions offertes par l'accès amélioré aux marchés, qui a été négocié dans les accords sur la libéralisation des échanges. S'ajoute à cela le fait que la participation officielle du secteur informel généralement plus vaste peut être entravée. La transmission de connaissances techniques et juridiques compte parmi l'aide qui pourrait être offerte dans ce domaine pour faciliter la participation aux marchés internationaux.

Commerce et environnement de base. Le développement du secteur privé et la participation ultérieure de ce secteur au commerce international passent, dans une large mesure, par un cadre de politiques publiques et une infrastructure économique fonctionnels. Compte parmi l'aide qui pourrait être offerte ici, le soutien :

- au développement de la capacité du gouvernement (à la fois de la capacité parlementaire et bureaucratique);
- de l'infrastructure matérielle de l'économie (routes, ports, systèmes de communication, etc.);
- de l'infrastructure d'institutions juridiques et financières;

---

[12] Compte tenu des coûts financiers qu'entraîne le respect des obligations découlant de l'OMC, des ressources financières additionnelles peuvent aussi s'imposer. C'est notamment le cas des pays les plus pauvres parmi les membres de l'OMC qui veulent éviter d'avoir à faire un choix entre les programmes de réduction de la pauvreté et le respect de leurs obligations dans le cadre de l'OMC. Voir *Implementation of Uruguay Round Commitments: The Development Challenge* de J. Michael Finger et Philip Schuler (Washington: Banque mondiale, octobre 1999).

- de la mise en oeuvre des politiques et des programmes sociaux (p. ex. les normes du travail), environnementaux et destinés aux femmes, qui sont associés également à une croissance plus rapide et durable.

Réduction de la pauvreté par le biais de la croissance économique

Une deuxième catégorie de besoins de développement liés au commerce a trait aux facteurs qui déterminent la capacité des pays d'utiliser la croissance économique, à laquelle contribuent le commerce et la libéralisation des échanges, de manière à réduire la pauvreté, et la capacité des pauvres d'obtenir l'accès à des facteurs de production, à des emplois et à des débouchés générateurs de revenu.

Pauvreté et développement du secteur privé. Il est question ici de l'intégration de l'économie informelle (où davantage de pauvres travaillent) dans l'économie officielle, où les perspectives sont meilleures. Le recours à des incitatifs pour encourager le secteur privé à participer au commerce mondial par des moyens plus avantageux pour les pauvres peut favoriser cette intégration (p. ex. par l'adoption de procédés de production à forte intensité de main-d'oeuvre peu qualifiée)[13].

Pauvreté et environnement de base. L'accent est ici mis sur l'importance d'adapter les politiques, les services et l'infrastructure publics, y compris les services financiers orientés vers le micro-crédit, pour relever les défis que soulève l'accès des pauvres, surtout des femmes pauvres, aux

[13] Ce dernier point est en quelque sorte contesté, car les annales du développement ont montré qu'à long terme les procédés à forte intensité de main-d'oeuvre ont tendance à être inefficaces par rapport aux techniques à forte intensité de capital. Cela suppose qu'à mesure que le coût relatif du capital diminue, en partie à cause du processus de libéralisation en soi, et que les produits concurrentiels à forte intensité de capital supplantent les produits de remplacement à faible rendement, il devient de plus en plus difficile de promouvoir la création d'emplois peu spécialisés (tirée de la correspondance privée entretenue avec Nizar Assanie).

perspectives économiques. Les politiques et les programmes sociaux, environnementaux et pour les femmes doivent avoir aussi pour objectif de réduire la pauvreté.

Pauvreté et interventions ciblées. Pour diverses raisons, bon nombre de pauvres n'ont peut-être pas la possibilité de participer à l'économie de marché. Il peut aussi y avoir des groupes de pauvres qui ont pris naissance par suite des réformes structurelles associées à la croissance économique attribuable au commerce. En conséquence, des interventions s'imposent pour cibler précisément les besoins de ceux qui sont marginalisés dans les systèmes économiques. Par le biais de l'accès aux ressources productives, à de meilleurs soins de santé, à l'éducation et aux pouvoirs, l'aide dans ce domaine peut assurer les conditions de leur engagement futur à l'égard du marché.

Une division internationale du travail pour l'assistance liée au commerce

Comme on peut le conclure de ce qui précède, les besoins correspondant à la croissance économique attribuable au commerce et ceux correspondant à la réduction de la pauvreté par le biais de la croissance économique se chevauchent dans une large mesure. Cette constatation est importante du fait que c'est précisément en mettant l'accent sur les chevauchements que les donateurs peuvent optimaliser les ressources limitées de l'aide au développement à l'appui à la fois de la croissance économique et de la réduction de la pauvreté. Ce document présente deux recommandations visant à diviser l'aide au développement liée au commerce, ce qui équilibrerait l'expertise des donneurs bilatéraux et celle des organismes multilatéraux.

Recommandation 1 : l'aide des donateurs : Nous recommandons que les donateurs d'aide publique au développement ciblent les ressources liées au commerce vers des activités qui sont reconnues pour faciliter tant la croissance économique générée par le commerce que la réduction de la pauvreté par le commerce.

Recommandation 2 : les besoins liés à l'OMC : Nous recommandons que l'Organisation mondiale du commerce, principalement par le biais de ressources ne provenant pas de l'aide au développement mais de contributions obligatoires des membres et de dons du secteur privé, oriente la prestation de l'aide technique nécessaire afin que tous les pays en développement (tant les pays membres que les pays en attente d'y accéder) puissent comprendre leurs obligations et les respecter, et qu'ils puissent comprendre et exercer leurs droits en tant que membres de l'OMC.

On traitera maintenant de ces deux recommandations.

L'aide des donateurs

Les donateurs doivent mettre l'accent sur le développement des capacités liées au commerce, qui ont déjà fourni la preuve de leur efficacité à aider les pauvres.[14] Nous sommes d'accord pour dire que la libéralisation du commerce peut engendrer la croissance économique et que la croissance économique est un élément essentiel, bien que cela ne constitue pas une garantie, à la réduction de la pauvreté. Nous avons également déterminé un certain nombre de contraintes qui entravent le succès de certains pays qui cherchent à utiliser la libéralisation du commerce comme moteur de croissance économique et la croissance économique comme outil de réduction de la pauvreté. Il y a donc un besoin évident d'aide qui répondrait à ces contraintes,

La question est maintenant de savoir qui va répondre et à quelle contrainte? La réponse dépend du mandat des donateurs d'une telle aide. Comme on l'a déjà mentionné, les donateurs officiels de l'aide au développement ont comme mandat de réduire la pauvreté. Ces donateurs possèdent très peu de

[14] Nous sommes ici d'accord pour dire que toutes les activités des donateurs n'ont pas pour mission de réduire la pauvreté. Par exemple, à l'ACDI, le mandat de la Direction de l'Europe centrale et de l'Europe ne l'oblige pas à viser la réduction de la pauvreté.

ressources pour répondre à leur mandat. Par conséquent, l'aide des donateurs devrait être orientée vers les interventions qui peuvent apporter les effets les plus marquants sur la réduction de la pauvreté

Même si l'adhésion a l'OMC aide à réduire quelques contraintes afin de tirer profit du commerce, nous croyons que l'aide au développement du secteur privé et à l'environnement de base, tant du point de vue du commerce que de la réduction de la pauvreté, aura une incidence beaucoup plus vaste sur les principales contraintes à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté. Ce dernier ensemble de besoins doit donc être la cible de l'aide au développement liée au commerce.[15]

Les besoins liés à l'adhésion à l'OMC

Dans l'absence de l'aide des donateurs liée à l'OMC, d'autres organisations devront répondre à ces besoins. Ceux qui seront les mieux placés pour offrir les conseils juridiques et techniques nécessaires à la mise en œuvre des accords relatifs au commerce et à la participation à l'OMC sont l'OMC même, les États membres et les organisations des secteurs public et privé qui possèdent l'expérience du système commercial mondial. Ces organisations devraient travailler ensemble, sous la direction de l'OMC, afin de fournir l'assistance technique particulière à l'adhésion à l'OMC afin que les pays en développement puissent participer pleinement au système multilatéral fondé sur des règlements.

Même si l'OMC, en tant qu'organisation qui supervise la mise en œuvre de règlements du commerce multilatéral, est le choix évident comme centre d'expertise pour répondre aux besoins des pays en développement relativement aux

[15] Cette recommandation ne donne pas à entendre que les donateurs cessent de répondre à d'autres besoins liés à la pauvreté, ni que le soutien qu'ils accordent à l'environnement de base et au secteur privé se limite dorénavant aux activités commerciales.

obligations découlant de l'OMC, il reste qu'il s'agit d'une petite organisation dont les ressources humaines sont limitées et les ressources financières, encore plus limitées. Étant donné ce problème, l'OMC devra accroître sensiblement ses capacités d'assistance technique liée au commerce, mais selon des objectifs très précis. Ce sont les États membres eux-mêmes qui en ont la responsabilité puisqu'ils se sont déjà engagés à fournir ses services, soit par le biais de l'OMC, soit par le biais de leurs propres programmes gouvernementaux.

On ne peut guère douter du fait que les membres de la communauté internationale ne soient pas parvenus à satisfaire, même s'ils s'y sont engagés, la demande de financement et d'assistance technique nécessaires pour répondre aux besoins des pays en développement relativement aux obligations découlant de l'OMC. Ils pourront désormais relever cette responsabilité en appuyant l'OMC lorsqu'elle tente de répondre aux besoins liés à ses obligations et en appuyant les organismes donateurs dans le renforcement des capacités en matière de développement. Si les ressources publiques devaient demeurer insuffisantes, l'OMC devrait se tourner vers les entreprises privées (dans le cadre strict d'un fonds en fiducie) susceptibles de profiter le plus de la pleine participation des pays en développement aux échanges commerciaux, de manière que ces entreprises puissent financer l'assistance technique que le gouvernement de leur pays respectif n'a pas la possibilité ou est peu désireux d'appuyer.[16]

Coordination et cohérence

Ces recommandations ont pour but d'assurer que chaque organisation fournisse le type d'aide liée au commerce qui

[16] L'idée du financement par le secteur privé a d'abord été proposée par le directeur général adjoint de l'OMC, Andrew Stoler. Il ne serait pas facile d'instaurer un système qui puisse être accepté à la fois par les pays en développement et par les sociétés de soutien, et de nombreux opportunistes pourraient faire leur apparition; l'idée mérite tout de même d'être étudiée de façon plus poussée, à la condition que les fonds publics soient insuffisants.

convient le plus à son mandat et à son expertise. Cependant, comme nous l'avons déjà mentionné, nous convenons que les besoins en matière de développement, d'un environnement de base et du secteur privé sont interdépendants. En fait, nous avons déjà accepté que ces besoins son liés à la croissance économique, qui elle, est nécessaire à la réduction de la pauvreté. Du point de vue du développement, les dispositions prises pour répondre aux besoins des membres de l'OMC devraient tenir compte de l'interdépendance entre la croissance économique et la réduction de la pauvreté[17]. Parallèlement, les efforts déployés pour promouvoir la réduction de la pauvreté devraient tenir compte des besoins des membres. De cette façon, les pays donateurs d'aide au développement et les fournisseurs d'aide aux membres de l'OMC retireront de nombreux avantages de la coordination et de la coopération destinées à faire en sorte que les activités soient aussi cohérentes et complémentaires que possible.

Cela suppose cependant davantage de coordination à l'échelle internationale. Nous pourrions nous inspirer du Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce aux pays les moins avancés et l'adapter de telle sorte que tous les acteurs dans le domaine du commerce et du développement travaillent ensemble. Ou bien, nous pourrions conférer à une organisation indépendante le mandat de surveiller les activités d'assistance technique liée au commerce de l'OMC, de ses partenaires et des organismes de développement.

Autres besoins et perspectives internationales

Comme nous l'avons vu au début, les regards de la communauté internationale sont tournés sur le commerce et le développement. Cette question a joué un rôle important au

[17] Cette observation pourrait être également valable pour le maintien du soutien à l'OMC et au commerce international. Faute d'avantages concrets pour les pays les plus pauvres, le potentiel de réactions extrêmement négatives que susciterait le commerce multilatéral est important.

cours des réunions du printemps de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international en avril 2000, et la communauté internationale continuera d'y accorder une attention prioritaire. Les questions plus générales telles que la mondialisation et ses conséquences demeureront sans doute une cause qui ralliera les groupes de la société civile qui se sont rassemblés à Seattle et à Washington, D.C., et qui ont l'intention de continuer à exprimer leurs inquiétudes.

Bien qu'il puisse être difficile de discuter de ces questions en raison du degré d'attention qu'elles suscitent, de telles discussions offrent tout de même l'occasion de proposer de nouvelles façons de relever les défis et d'obtenir un soutien en faveur des efforts déployés pour répondre aux besoins des pays en développement et renforcer le système commercial multilatéral. Il faut approfondir l'étude de certaines des questions qui ont été soulevées dans le présent document, de même que des recommandations.

La communauté du commerce et du développement doit examiner plus avant les questions suivantes.

1. Les liens de causalité (à la fois positifs et négatifs) entre la libéralisation des échanges et la croissance économique, d'une part, et entre la croissance économique liée au commerce et la réduction de la pauvreté, d'autre part.
2. Les meilleures façons de composer avec les contraintes qui entravent les liens de causalité positifs et les solutions aux problèmes que soulèvent les liens de causalité négatifs.
3. Le meilleur enchaînement des étapes de la mise en oeuvre de la réforme afin de réduire au minimum les effets négatifs sur la répartition des revenus et la pauvreté.
4. La valeur réelle qu'il y a à être membre de l'OMC (par opposition à la libéralisation des échanges) pour les petits pays et les plus faibles sur le plan économique, faute d'assistance financière et technique pour mettre en oeuvre les obligations contractées dans le cadre de l'OMC.

5. Les acteurs à valeur ajoutée de la communauté du commerce et du développement qui répondent aux besoins identifiés.
6. Les meilleures façons de coordonner les efforts déployés par ces organisations de commerce et de développement (à l'échelle internationale, nationale et à l'intérieur de ces organisations) pour atteindre l'objectif fondamental d'assurer la prospérité pour tous.

Libéralisation des échanges : Culture, identité et cohésion sociale

Bruce Jamieson
Ministère du Patrimoine canadien

Le présent document a été préparé pour le compte du Groupe de travail de l'IRP-RDMP sur les enjeux commerciaux à l'échelle mondiale. L'auteur fait partie du Groupe de recherche comparative internationale, Recherche et analyse stratégiques, ministère du Patrimoine canadien. Les opinions exprimées dans ce document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les vues du ministère du Patrimoine canadien.

Introduction

> [TRADUCTION] *Le défi en cette époque de mondialisation — pour les pays et pour les individus — est de trouver un juste équilibre entre la préservation d'un sentiment d'identité, d'un sentiment d'appartenance et d'un esprit communautaire, et la prise des mesures qui s'imposent pour survivre dans un système de mondialisation.* (Thomas L. Friedman, *The Lexis and the Olive Tree*, 1999: 35)

D'après un récent sondage d'opinion publique, *The State of Affairs in the Nation Today* (The Goldfarb Report, 1999), 73 p. 100 des Canadiens appuient aujourd'hui l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et 65 p. 100 sont pour la participation du Canada à des accords commerciaux en général. Les Canadiens pensent que l'influence des accords commerciaux est avantageuse pour notre économie, notamment parce qu'ils estiment que ces accords leur fournissent une plus grande sélection de produits. De plus, une majorité de citoyens

sont d'avis que l'accroissement des échanges (à la fois des exportations et des importations) avec d'autres pays aura pour effet de créer plus d'emplois pour les Canadiens. Pourtant, le sondage révèle également que de nombreux Canadiens ne saisissent pas très bien ce principe. Les données conjoncturelles sur l'influence de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) indiquent que deux Canadiens sur cinq disent ignorer quelles seront les incidences de l'OMC/GATT.

En dépit du soutien grandissant pour la libéralisation du commerce extérieur, les récentes manifestations publiques, parfois violentes, ayant eu lieu lors des réunions de Seattle et de Washington, montrent que l'on craint de plus en plus que les coûts de la libéralisation du commerce priment sur les avantages qu'elle procure à la société en général. En plus des coûts et des avantages économiques, la libéralisation des échanges a d'importantes incidences sur de nombreux aspects de notre société : environnement, mouvements de la population, santé, diffusion des connaissances et de la compétence, identité nationale, souveraineté politique et culturelle, et cohésion sociale.

Certains observateurs reprochent aux accords commerciaux internationaux de compromettre la souveraineté nationale et de constituer une menace pour les politiques et les programmes sociaux de base, pour le tissu social et pour le caractère distinctif de l'identité nationale. Aussi le public a-t-il vivement réagi contre le pouvoir et l'influence de sociétés transnationales « anonymes », et beaucoup de gens s'imaginent que les organes internationaux de réglementation tels que l'OMC sont antidémocratiques. Il est de plus en plus reconnu que les décisions prises dans le contexte du commerce mondial ont davantage de répercussions sur des facteurs comme les normes en matière de culture, d'environnement et de travail et sur les droits de la personne, ce qui a pour effet d'opposer les intérêts des entreprises à ceux des militants sociaux et d'autres groupes, de provoquer des conflits sociaux et de placer l'OMC et d'autres institutions internationales dans la position pénible

d'avoir à arbitrer des questions qui ne font pas partie de leurs mandats prévus et de leurs domaines de competence.

Nous ne présentons pas le présent document comme un traité ou comme le résultat d'une recherche nouvelle, mais plutôt comme une revue d'un échantillonnage représentatif des plus récents ouvrages canadiens et étrangers reflétant diverses manières de concevoir l'influence de la libéralisation des échanges sur la culture, l'identité et la cohésion sociale. Nous passerons en revue les principaux aspects relatifs à trois ensembles de questions.

1) Quelles sont les incidences de la libéralisation des échanges sur la culture canadienne et, en particulier, sur les industries culturelles canadiennes?
2) De quelle façon la libéralisation des échanges influe-t-elle sur la légitimité de l'État-nation en tant que lieu de conservation de valeurs culturelles uniques? Quelles sont les incidences de la libéralisation des échanges sur les identités nationales? L'homogénéisation de la culture à l'échelle mondiale pourrait-elle être une conséquence possible de la libéralisation des échanges?
3) Quels sont certains des effets à court terme et à long terme de la libéralisation des échanges sur la cohésion sociale? Quel rôle l'État-nation joue-t-il pour limiter ces effets?

Après avoir examiné les ouvrages, nous analyserons la façon dont les organisations internationales s'emploient à résoudre les questions relatives au commerce et à la culture, et nous résumerons les nouvelles stratégies qui ont été proposées pour faire face à ces enjeux au Canada.

Libre-échange et industries culturelles

Les régions les plus reculées du monde subissent les effets de la culture américaine. Par sa situation géographique, le Canada est la région du monde qui est la moins éloignée des États-Unis. Compte tenu de cette proximité géographique, d'une langue commune partagée par la majorité de leurs citoyens, d'origines historiques semblables, et de nombreuses influences communes

sur les traditions juridiques et politiques, et sur le développement économique, il n'est pas surprenant que l'influence de la culture populaire américaine sur la culture canadienne, en particulier sur la culture canadienne-anglaise, soit très forte. Le développement d'une culture canadienne a été et continue d'être un défi de taille pour les créateurs, les industries culturelles et les décideurs. Comme l'affirme le document d'orientation fédéral de 1987, *Nos industries culturelles — des liens essentiels* :

> « Ce qui fait la trame de notre pays, c'est précisément notre culture — non seulement notre culture au sens strict, mais aussi nos divertissements, notre mode de vie, nos images, nos institutions, notre bilinguisme et notre multiculturalisme, notre vision du monde et notre mémoire collective. C'est la culture qui exprime, dans une large mesure, l'essence de ce que nous sommes. » (1987: 77)

L'ouvrage Des liens essentiels permet de conclure que la culture canadienne « s'affirme aujourd'hui avec assurance »; cependant, il laisse aussi entendre que les instruments de communication de cette culture, à savoir les industries culturelles, subissent une concurrence de plus en plus forte. Comment alors, en cette période d'intégration économique mondiale, pouvons-nous veiller au développement d'industries culturelles prospères et concurrentielles?

> « Le Canada doit à tout prix s'assurer que le dynamisme nouveau de sa culture se reflète dans la vigueur des industries qui ont pour mission de la répandre. Nos créateurs ne cesseraient sans doute pas de créer, mais sans elles les Canadiens pourraient très difficilement accéder à leurs oeuvres. Bref, le besoin le plus manifeste est d'aider les créateurs canadiens à communiquer avec leur public; or c'est là justement le rôle des industries culturelles. » (77)

Le fait de reconnaître ce besoin vital de développer et de posséder des industries culturelles canadiennes performantes était une des raisons pour lesquelles a été négociée pour la culture une exclusion de l'Accord de libre-échange entre le

Canada et les États-Unis (ALE). Il reste que, depuis l'entrée en vigueur de l'ALE en 1989, l'efficacité de l'exclusion culturelle a été au coeur de beaucoup de débats et de critiques. L'exclusion de la culture permet-elle d'atteindre le but visé, c'est-à-dire d'aider les « industries culturelles » canadiennes à prospérer dans un marché dominé par les « industries américaines du divertissement »? Dans la négative, y a-t-il une meilleure stratégie pour relever ce défi?

Dans un article publié deux ans seulement après la signature de l'ALE, « Trade Liberalization and the Political Economy of Culture: An International Perspective », Graham Carr se penche sur trois questions qu'il juge essentielles pour formuler à nouveau la position du Canada sur le libre-échange et sur la culture : d'abord, en étudiant la nature et l'étendue de la participation du gouvernement américain dans la culture par rapport à la stratégie canadienne « d'exclusion » appliquée dans l'ALE; ensuite, en examinant le lien entre la position américaine en matière de culture dans le cadre des négociations sur l'ALE et le contexte plus large des relations extérieures et commerciales des États-Unis; enfin, en analysant comment la culture est considérée dans divers accords commerciaux internationaux, auxquels sont liés des pays de superficie, de richesse et de pouvoirs différents. (1991: 3-4)

Carr note que certaines appréhensions au sujet de l'ALE découlent des divergences entre les interprétations canadienne et américaine de l'Accord. Alors que le Canada souligne que l'ALE protège la culture canadienne au moyen d'une exclusion, les États-Unis maintiennent que cette mesure est protectionniste et qu'elle est annulée par une deuxième disposition qui autorise la prise de mesures de rétorsion. Il y a aussi plusieurs questions qui restent sans réponse dans l'ALE, dont la définition des subventions, l'examen canadien des prises de contrôle par des intérêts étrangers et la protection de la propriété intellectuelle, de même que les paramètres admissibles pour débattre de ces questions. (1-2) En dépit de ces ambiguïtés, Carr est d'avis qu'une chose est claire — le Canada est à nouveau mis sur la défensive dans le domaine culturel. Il reste qu'au lieu de concevoir de nouvelles idées pour dévier cette pression, les

observateurs canadiens semblent plutôt disposés à réaffirmer leurs anciennes positions de manière à « informer » leurs partenaires commerciaux et à les convaincre qu'il leur incombe de s'adapter. (2-3)

Carr croit qu'en étant mieux renseigné sur les politiques culturelles américaines et sur leur importance dans le contexte plus large des intérêts commerciaux et diplomatiques des États-Unis, et en étant davantage au fait des dimensions culturelles d'autres accords internationaux, les Canadiens seront plus à même de répondre à certaines des questions fondamentales soulevées par l'ALE relativement à la nature de la culture et au lien qu'elle a avec la libéralisation des échanges. (5) Dans ce document, nous proposons un cadre analytique duquel pourraient émaner une réponse adéquate à la contestation par les États-Unis et une plus grande capacité de défendre les intérêts culturels canadiens à l'avenir. (5)

Portant son attention sur l'ALE proprement dit, Carr note que les industries culturelles sont exclues par l'article 2005(1), mais que les enjeux culturels envahissent plusieurs autres champs : élimination des droits de douane sur certains produits culturels (article 401); facilitation des courants d'échanges en matière de télécommunications et d'information (annexe 1404 C); restrictions relatives à l'entrée des personnes physiques qui exercent certaines activités culturelles (annexes 1408 et 1502[1]); restriction sur la participation étrangère dans les industries de la communication et dans les industries culturelles (articles 1607[1] et 1607[4]); renforcement de la protection de la propriété intellectuelle (article 2004); modification de la législation sur le droit d'auteur dans le domaine de la transmission par câble (article 2006); annulation de certains articles de la législation de l'impôt sur le revenu concernant les déductions au titre de la publicité dans les périodiques canadiens (article 2007); mécanismes de règlement des différends qui peuvent influer sur certains secteurs de la culture (article 2011); et industries culturelles qui sont visées par l'Accord et celles qui ne le sont pas (article 2012). (7)

Carr conclut que « pour ce qui est de l'article 2005, donc, l'ALE est l'équivalent de la quadrature du cercle sur le plan

diplomatique : la culture est peut-être exclue de l'Accord, mais n'a pas, sans aucun doute, été laissée de côté ». (7-8) D'autre part, il note que les critiques de l'Accord estiment que l'article 2005(1) a perdu toute utilité depuis l'apparition de l'article 2005(2), qui autorise la prise de mesures de rétorsion « d'effet commercial équivalent », ce qui signifie que non seulement il pourrait avoir une influence négative sur les secteurs de l'économie autres que culturels comme « action positive » prise pour protéger la culture, mais qu'il pourrait aussi purement et simplement dissuader le gouvernement de soutenir la culture. (8) Il croit également que ces craintes sont exacerbées par l'article 2011, qui expose la marche à suivre pour contester des mesures jugées discriminatoires par n'importe laquelle des parties, mesures qui ne s'appliquent pas à la section 2005, mais plutôt à d'autres sections de l'ALE qui traitent de la culture. (8)

Comme l'explique Carr, le gouvernement américain, contrairement à l'idée reçue, soutient depuis longtemps la culture (non seulement sur le plan du financement, mais encore par la réglementation et par des mesures de protection) et, « d'un point de vue libre-échangiste, il est tout aussi pertinent de prendre connaissance des grandes similitudes d'intervention qui existent entre les deux pays en admettant qu'un système en tous points développé existe aux États-Unis et que le gouvernement est essentiel à son succès. » (18) Il laisse entendre que le « Canada serait dans une position plus favorable s'il rappelait au gouvernement américain que lui-même appuie depuis toujours la culture et s'il soulignait les réelles similitudes qui caractérisent les politiques en vigueur des deux côtés de la frontière ». (18)

Carr affirme aussi que les Canadiens ont négligé de comprendre l'importance qu'accordent les États-Unis à la culture dans le cadre de leur politique étrangère générale du fait que la conception américaine de la culture en affaires internationales est différente de la nôtre et que la définition de la culture est liée à la libre circulation de l'information, au transfert technologique, à l'échange de services et à la protection de la propriété intellectuelle, et s'inspire de la philosophie du libre-échange. (19) Il estime qu'« en répétant

sans cesse que les deux pays sont les principaux partenaires commerciaux l'un de l'autre et en exaltant le lien spécial dont ils prétendent profiter, les Canadiens font fi des aspects internationaux importants du développement et de la mise en oeuvre des politiques américaines à l'égard du Canada. (19) Carr est d'avis qu'à cause de sa préoccupation touchant les industries culturelles et les marchés dans le contexte de l'ALE, le Canada ne peut plus voir que les intérêts américains dans les dispositions de l'ALE sur la culture transcendent les rapports avec le Canada et que les États-Unis jugent plus important d'établir un précédent pour les négociations bilatérales et multilatérales avec d'autres pays. (19-20)

> [TRADUCTION] « En érigeant en principe que la culture est un produit, en associant la culture exclusivement à l'industrie, en officialisant un engagement à l'endroit du commerce transnational des connaissances, en libéralisant les échanges et l'information dans le secteur des services culturels et en déclenchant le processus d'une vaste initiative sur la propriété intellectuelle, les États-Unis ont favorisé leurs intérêts culturels mondiaux par des moyens à la fois directs et indirects. Dans le mouvement, ils ont aussi créé un précédent en ce qui a trait aux négociations de suivi sur la culture avec le Canada et ont présidé aux futurs accords bilatéraux et multilatéraux avec d'autres pays. » (29)

Pour bien se préparer en vue des négociations de suivi sur les questions relatives à la culture, Carr est convaincu que les Canadiens doivent transcender leur obsession d'identité nationale et se soucier de l'économie de la culture sous l'angle des affaires internationales américaines, en prenant conscience que « les grandes questions soulevées par l'ALE ont trait à la nature de la culture et à son rapport avec l'information, la technologie, les services, les produits et les biens-fonds. » (29)

Carr pense qu'il est nécessaire de comparer l'ALE à d'autres accords commerciaux tels que la Convention instituant l'Association européenne de libre-échange, l'Ireland-United Kingdom Agreement Establishing a Free Trade Area [Accord Irlande-Royaume-Uni portant création d'une zone de libre-

échange] et l'Accord commercial entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande pour le resserrement des liens économiques, non seulement parce qu'il révèle que les enjeux ne sont pas uniques en leur genre au premier coup d'oeil, mais parce qu'il établit des points de référence à la fois techniques et politiques qui peuvent s'avérer des plus utiles dans le cadre de la mise en oeuvre de l'ALE. (30) Bien que l'on n'ait guère porté attention à la culture au moment où ces accords ont été rédigés, ces derniers comportent tout de même des mesures directement liées à la culture telles que le droit de protéger la propriété intellectuelle et le droit d'auteur, la moralité publique et les trésors de valeur artistique, historique et nationale, questions qui ont récemment pris plus d'importance sur les plans économique et politique. (34)

En dépit du manque de précision de nombreux aspects de la politique culturelle et des contradictions qu'ils recèlent généralement, Carr soutient que le Canada peut tirer des conclusions fort utiles au sujet des difficultés que pose le rapprochement des cultures dans les accords de libre-échange. (37)

> [TRADUCTION] « Par-dessus tout, les antécédents de ces accords démontrent que les accords commerciaux sont faits pour être modifiés. Si l'expérience est une indication, il y a peu de raison de croire que l'article 2005(1) sera une solution permanente aux angoisses culturelles canadiennes. De même, l'incapacité pour ces accords de donner lieu à une politique approfondie sur la culture dénote la nature extrêmement complexe du défi. » (37)

Carr conclut en affirmant que la controverse que soulève la culture « porte de plus de plus sur sa signification par rapport à d'autres formes de connaissances et sur la nouvelle valeur de la production culturelle par rapport à la structure en transformation de l'économie mondiale ». (38) Des différends idéologiques au sujet des avantages de la politique d'État par rapport à celle de l'entreprise privée et des droits individuels par rapport à l'intérêt public sont à l'origine de ces enjeux. (38) Pour réellement atteindre les objectifs du libre-échange, Carr est convaincu que « les Canadiens doivent rompre avec le

nationalisme qui a jusqu'à présent défini leur conception de la culture et s'attacher à déterminer l'économie de la culture dans un contexte international ». (38) À son avis, le fait de s'appliquer à préserver la souveraineté seulement, quoiqu'il s'agisse d'une question importante, soulève un problème qui occulte la complexité des enjeux culturels évoqués par la philosophie du libre-échange. (38)

En1994, le *Canadian Journal of Communication* a consacré un numéro spécial au développement de la culture dans une économie ouverte (volume 19, 3/4). Ce recueil d'articles a été rédigé en réponse à une initiative du Conseil de recherches en sciences humaines et en collaboration avec le ministère fédéral des Communications (aujourd'hui Patrimoine canadien). Les articles portent essentiellement, quoique non exclusivement, sur les industries culturelles plutôt que sur les enjeux relatifs à la culture en général, parce que les auteurs étaient d'avis qu'à une époque de communications de masse et vu les tendances économiques mondiales, les industries culturelles se heurtent à de grands obstacles. J'ai choisi de résumer les quatre articles de ce numéro qui, à mon avis, traitent d'enjeux culturels d'un point de vue général.

Dans le premier article, « Of Culture, the Economy, Cultural Production, and Cultural Producers: An Overview », Rowland Lorimer et Nancy Duxbury adoptent un point de vue culturel qui « met en évidence l'ensemble des valeurs propres aux Canadiens et l'incarnation de ces valeurs dans les institutions, les lois et les pratiques sociales, culturelles et politiques, de même que l'évolution de nos comportements à la fois en tant que spectateurs et producteurs ». (1994: 260) La culture désigne « tout ce qui peut être partagé » (261) et qui n'est pas issu d'autres influences, mais est un élément fondamental de la créativité des sociétés humaines. Dans le contexte d'une économie ouverte, cela signifie que la culture « englobe en tous points l'économie, y compris la conception de la vie et du travail que favorise l'économie, les habitudes de vie qu'elle impose et la sélectivité des idées qu'elle défend. (261)

Lorimer et Duxbury notent de solides partis pris dans les deux camps du débat sur les enjeux culturels nés de l'ouverture

de l'économie canadienne. Un solide parti pris pour l'économie repose généralement sur l'idée que l'économie revêt de l'importance à tous les niveaux et pour tous les types de décisions prises par la société parce qu'elle est l'étude de la pénurie. Les tenants de la culture considèrent que l'économie est utile pour comprendre certaines catégories de comportement, mais remettent en cause l'idée d'accorder la priorité aux idées économiques sur toutes les autres ou d'étendre des idées économiques à des éléments généraux dans d'autres secteurs de la société. (274) Les auteurs sont aussi d'avis que, pour mieux comprendre les différentes façons de concevoir les industries culturelles adoptées par divers pays, il importe d'examiner les philosophies sous-jacentes qui orientent les politiques et les programmes de développement culturel. Ils précisent quatre modèles de base qui ont inspiré la politique culturelle au Canada et ailleurs dans le monde :

a) le *modèle de développement et d'animation communautaires* — basé sur la confiance en la valeur de l'information et de la connaissance de soi, et axé sur le principe que la communauté se représente elle-même par le biais de divers instruments qui accroissent la conscience de soi;
b) le *modèle de développement culturel* — tend à rendre les oeuvres exceptionnelles de l'humanité accessibles à un plus grand nombre de citoyens, garantissant le plus vaste auditoire possible pour le patrimoine culturel national et préconisant la création de telles oeuvres;
c) le *modèle de la fonction publique* — tend, plus prudemment que le modèle de développement, à préserver et à promouvoir le patrimoine national (valeurs et arts), surtout par le biais d'institutions financées par les pouvoirs publics;
d) le *modèle de marché* — non seulement le *modèle de marché mondial* actuel, axé sur un marché mondial libre toujours moins entravé par les gouvernements, mais encore le *modèle de marché culturel*, axé sur la promotion des biens tutélaires, obviant aux effets de l'échec du marché ou protégeant les industries naissantes en intervenant sur le

marché de façon à y apporter des correctifs au nom du développement culturel. (265-269)

À leur avis, le modèle de développement culturel a son meilleur exemple dans l'approche adoptée par la France, le modèle de fonction publique, au Royaume-Uni, et le modèle de marché mondial, aux États-Unis. (265-269) Ils constatent que les politiques et les programmes canadiens sont fondés sur l'expérience canadienne et sur l'expérience d'autres pays — le Royaume-Uni, les États-Unis, la France, l'Australie et les pays scandinaves — et sont, à ce titre, à la fois dépourvus d'originalité et pourvus d'originalité : « dépourvus d'originalité en ce qu'ils tiennent compte de la démarche et du bilan d'autres pays, pourvus d'originalité en ce qu'ils correspondent à la réalité canadienne ». (269) Généralement parlant, exception faite de la politique de radiodiffusion, Lorimer et Duxbury sont d'avis que le modèle de marché culturel énonce le mieux l'esprit fondamental des politiques et des programmes canadiens en vigueur. Ils notent que le Canada s'est aussi inspiré du modèle de développement communautaire, bien qu'ils estiment que cette philosophie ait disparu de la recherche classique et des écrits sur la culture. (265-269)

À leur avis, la différence dans la façon dont le Canada et les États-Unis traitent les industries culturelles dans les accords commerciaux peut être due aux principes fondateurs de chacun des pays. « La Constitution et la Cour suprême sont à la base de la façon dont les États-Unis traitent les industries culturelles. (Head et Sterling, 1990, p. 464) Au Canada, la base est plus nébuleuse, mais repose elle aussi sur des institutions fondamentales. Elle est construite sur le développement du pays, l'intérêt public et la souveraineté culturelle. » (278)

[TRADUCTION] « La position du Canada s'ouvre sur la culture, tient compte de la nature industrielle de la production culturelle dans notre économie moderne de l'information et adopte en fin de compte les objectifs culturels qui peuvent être atteints en partie par des moyens industriels. La position des États-Unis s'ouvre sur les marchés, parle la langue du libre-échange, du droit de propriété conféré par le droit d'auteur, de la liberté de

parole, de la libre circulation de l'information, des droits des consommateurs et des produits de divertissement, et repose en fin ce compte sur les marchés. La position des deux pays est extrêmement différente. Des fondations privées appuient l'activité culturelle, les limitations d'emploi sont endémiques, les tribunaux sont souvent utilisés pour harceler les concurrents et certaines lois peuvent être invoquées unilatéralement quand la classe politique peut être persuadée d'agir. (277-278). »

Les auteurs notent aussi que dans le régime commercial actuel la puissance de négociation du Canada n'est pas grande. La coercition qui peut être exercée contre nous pour que nous nous accommodions de l'interprétation américaine du GATT nous donne l'impression que nos accords bilatéraux (ALE et ALENA) sont la principale source de nos difficultés (275). « Compte tenu de la taille, de la puissance, de la philosophie sociale et politique de même que de la tendance des États-Unis à vouloir que les autres pays se conforment à leur point de vue plutôt que l'inverse, l'ouverture de notre économie principalement aux États-Unis, puis au reste du monde, entraîne une réduction de l'intervention de notre État dans la gestion de notre économie et dans toute activité qui pourrait en conséquence être qualifiée d'économique, en particulier la culture. » (275-276)

Pour ce qui est des répercussions socioéconomiques et socioculturelles, les auteurs sont d'avis « qu'une économie ouverte change les choix que peuvent exercer les producteurs, les consommateurs et les gouvernements dans la mesure où ceux-ci s'y intéressent. Dans certains cas, elle provoque de tels changements ». (276) Ils prévoient que cela se traduira par une plus grande fidélisation des consommateurs au niveau local, par opposition au niveau national, ainsi que par un intérêt accru pour l'international et par une plus grande diminution de la fidélité régionale et nationale dans le domaine économique, puis par une diminution dans le domaine social. (277) Ils laissent entendre que la planification, la conception, la commercialisation et la distribution de produits nécessitent une logique transnationale, tout comme les consommateurs et les

travailleurs devront réexaminer leurs choix dans un contexte international. (276)

Dans l'ensemble, Lorimer et Duxbury estiment que les documents publiés sur les principes, les politiques et les programmes du Canada sur le développement culturel ne sont que des commentaires qui exposent les positions en mutation des principaux acteurs, mais qui ne contiennent guère de recherche formelle. (272) Ils notent que l'information sur les industries culturelles canadiennes n'est ni vaste et complète ni produite de façon continue et que, dans l'ensemble, nous ne sommes pas très avancés sur la voie qui nous fera obtenir cette information. (285) Ils sont convaincus qu'une recherche qui peut inspirer les notions, les principes, les politiques et les programmes de développement culturel dans une économie ouverte commence d'abord par une compréhension entière de la culture et se fait par les moyens suivants :

- une conception du lien qui existe entre la culture et le développement culturel;
- la nature d'un développement culturel spontané et voulu;
- la nature historique et contemporaine du développement culturel et de ses principes, politiques et programmes;
- une compréhension des éléments culturels canadiens et de leur constante évolution;
- la nature de l'économie canadienne qui s'ouvre et l'orientation culturelle de nos quatre partenaires commerciaux et des principaux blocs commerciaux;
- la nature de l'interaction entre la culture et l'économie;
- le besoin potentiel de stimulation des activités générales, de même que des activités favorables aux groupes distinctifs de la société canadienne;
- la nature de la structure et de l'infrastructure du développement culturel et des industries culturelles;
- la préparation pédagogique et les mécanismes de soutien des agents culturels. (285)

Dans leur article, « Cultural Development and the Open Economy: A Democratic Issue and a Challenge to Public Policy », Marc Raboy, Ivan Bernier, Florian Sauvageau et Dave Atkinson commencent par remarquer que la mondialisation de

l'économie représente une menace sans précédent pour la politique publique dans le domaine de la culture du fait qu'elle déstabilise le fragile équilibre entre l'économie et la culture. Ils sont d'avis que l'État a pour rôle de rétablir cet équilibre par le biais de politiques qui font la promotion du développement culturel essentiel non seulement à la culture et à l'identité nationales, mais aussi à la vie publique en démocratie. (1994: 291) Ils reconnaissent que leur point de vue est manifestement « une opinion » et que, pour certains, le développement culturel concerne uniquement le développement des industries culturelles — ce sont les aspects sociaux de la culture qui les intéressent. (293) « L'enjeu du développement culturel en démocratie est de rétablir le droit du citoyen de contribuer à la vie publique et, à cet égard, de promouvoir l'accès et la participation au domaine de la culture qui, soutiennent les auteurs, est de plus en plus concentré dans les médias de masse. » (291)

Soulignant les efforts de plusieurs pays européens, avec en tête la France, pour exclure la culture des négociations du GATT de 1993, les auteurs indiquent que les questions culturelles suscitent de plus en plus des points de friction dans l'économie mondiale en développement. (292) Ils laissent

entendre qu'avec la libéralisation du commerce mondial on constate « un important changement d'orientation », un déplacement de la logique traditionnelle d'intervention de l'État dans l'économie basé sur la prestation de biens et services en réponse à des considérations sociales et politiques, et une nouvelle logique fondée sur les demandes des consommateurs. (295)

Les gouvernements et les représentants de l'industrie culturelle justifient de plus en plus le soutien de l'État pour la culture en faisant valoir qu'il faut préserver la souveraineté dans le domaine de la culture et créer un marché favorable aux produits culturels nationaux, mais les auteurs préconisent une autre démarche qui met l'accent sur l'importance du développement culturel. (296) Le développement culturel s'entend du « processus par lequel les êtres humains obtiennent les ressources individuelles et collectives nécessaires pour

participer à vie publique ». (292) Ainsi, le développement culturel procure les ressources qui permettent aux citoyens d'intervenir sur le plan social, économique et politique. (296)

L'opinion qui fait de la culture un produit « exclut et marginalise toutes les pratiques culturelles qui ne peuvent pas être matérialisées dans un rapport commercial, avec le résultat que, pour la plupart des gens, l'activité culturelle devient un acte passif de consommation — un parmi de nombreux autres. En outre, le fait de donner la priorité aux préoccupations industrielles signifie que la participation à la culture est de plus en plus une fonction de la capacité d'une personne de payer, ce qui a pour effet d'étendre au domaine culturel les inégalités sociales existantes (Murdock, 1992)." (302-303) « L'État a pour rôle, dans ce contexte, de rétablir l'équilibre et de veiller à ce que les principes démocratiques ne soient pas subordonnés aux principes industriels. » (303)

Les auteurs sont pour une réorientation typique des politiques publiques de la production culturelle aux réseaux de distribution et aux points de consommation. Ils sont d'avis que le fait de mettre l'accent sur le principe d'accessibilité favoriserait un rapport plus concret entre les créateurs et les utilisateurs des produits culturels. (310) Cette perspective de développement culturel en démocratie nécessiterait également l'élargissement de la gamme d'institutions culturelles qui bénéficient du soutien de l'État, une utilisation plus sociale de la technologie des communications et un nouvel examen de la réglementation des médias, d'une part pour assurer un accès équitable aux marchés de distribution pour les producteurs et les consommateurs et, d'autre part, pour continuer à réaliser les objectifs de la fonction publique. (307)

> [TRADUCTION] « Comme nous l'avons constaté, l'intervention de l'État suivant la politique culturelle a été, dans la plupart des cas, déterminée par la nécessité de promouvoir la culture et l'identité nationales. La politique des pouvoirs publics devrait plutôt, à notre avis, viser à promouvoir le développement culturel, parce qu'il est essentiel à la vie publique en démocratie. » (310)

Dans son article, « Trading in Culture: the Role of Language in Cultural Development in an Open Economy », Richard Collins se penche sur l'incidence de la mondialisation sur la capacité des décideurs d'atteindre les objectifs culturels. Il se demande pourquoi les principes de développement culturel et économique sont si souvent perçus comme étant opposés les uns aux autres et examine la signification de la culture dans le contexte actuel de la mondialisation de l'activité économique. Il examine l'importance de la langue comme facteur expliquant la structure des marchés culturels importants et la position de « nouvelles sociétés » telles que le Canada, dans l'économie culturelle mondiale. (1994: 377)

Collins note que le développement d'une économie ouverte et d'un libre-échange culturel est souvent perçu comme étant nuisible sur les plans économique et social parce qu'il menace la prospérité des producteurs d'information, les niveaux culturels de la population et la cohésion de la société proprement dite. (379) Tenant compte du fait que l'échange culturel et le commerce de produits culturels existent depuis l'époque de Gutenberg, Collins laisse entendre que ce qui a changé depuis est le rythme des changements et l'accélération de la dématérialisation des produits culturels. (383) Autrefois, le question principale que soulevait la circulation internationale de la culture était la liberté de l'information, tandis qu'aujourd'hui il est plutôt question d'intérêt économique et du souhait des communautés d'affirmer le caractère qui les distingue des autres collectivités. « En conséquence, [...] les accélérations du taux des échanges culturels et de la falsification sont profondément inquiétantes pour les sociétés qui reposent (comme elles le doivent toutes, dans une certaine mesure) sur des identités culturelles et collectives communes, et le contraire est vrai pour les sociétés qui reposent (comme elles le doivent toutes, dans une certaine mesure) sur des principes universels et rationnels. » (383)

Il reste qu'il existe, comme il le note, des différences frappantes entre les façons dont ces problèmes ont été réglés dans « l'ancienne » et la « nouvelle » société. (385) Bien que le Canada soit un acteur de rang inférieur et marginal sur les plus

riches et les plus importants marchés mondiaux de l'information, la diversité de sa composition sociale fait de ce pays un microcosme de la communauté mondiale et lui offre des liens avec d'autres communautés et marchés linguistiques. Ce ne sont pas là nécessairement des désavantages. (395) Collins conclut en affirmant « qu'il se peut que de « nouvelles sociétés » telles que le Canada possèdent des structures et des habitudes sociales qui sont mieux adaptées au rôle de négociateur nécessaire dans une économie mondiale de plus en plus interdépendante et internationale que les États-nations ». (396)

Comme il a déjà été noté dans *Des liens essentiels* (1987), il y a lieu d'unir les créateurs avec leur public si les industries culturelles canadiennes veulent prospérer. L'article de Liss Jeffrey, « Rethinking Audiences for Cultural Industries: Implications for Canadian Research », traite de certaines des questions fondamentales qui se posent aux chercheurs qui étudient les publics canadiens des industries culturelles dans le contexte du développement international. Elle note qu'au Canada, comme ailleurs, tous les aspects du développement culturel et économique — y compris les limites appropriées pour les marchés non réglementés, le rôle de l'État dans l'appui aux industries culturelles et aux producteurs, de même que les négociations sur l'exclusion des industries culturelles des accords commerciaux internationaux — sont fondés sur des hypothèses concurrentes sur le public. (1994: 496) Elle fait valoir qu'une recherche sur le public qui serait plus ciblée et plus pointue permettra de clarifier certaines des valeurs concurrentes qui animent les différends commerciaux.

Deux concepts de base pour se familiariser avec les auditoires sont exposés — le concept économique (modèle de marché), qui définit les auditoires comme des consommateurs, et le concept culturel (modèle de la fonction publique), qui définit les auditoires comme des citoyens. (496-498) Le premier concept a trait à des questions relatives à la commercialisation, dont celles de produit, de prix, de placement et de promotion. Les questions se rapportant au deuxième concept sont entre autres, les valeurs démocratiques, l'éducation, la santé publique

et la sécurité communautaire, le taux d'alphabétisation et la qualité de la vie en société. (496-498) Selon Jeffrey, le principal problème pour les tenants du concept culturel est que les questions culturelles sont souvent qualitatives — l'évaluation quantitative est difficile, quoique possible et pas toujours efficace. Par exemple, comment mesure-t-on les effets de l'invasion répétée par les médias de masse d'une culture sur l'inspiration, l'identité nationale et la souveraineté d'une autre culture? (497-498) Jeffrey estime que tant la recherche quantitative que la recherche qualitative sont requises pour faire la lumière sur ces questions et soutient qu'aucun de ces éléments ne peut être ignoré si la recherche sur le public devait faire progresser les débats sur le développement culturel et économique. (498)

Jeffrey aborde par ailleurs dans son article six thèmes clés qui reflètent un réexamen profond de la nature et du sens des auditoires : une remise en cause de la validité des systèmes de mesure des côtes d'écoute; l'insuffisance de nos connaissances de ce que fait réellement le public; la fragmentation du grand public causée par le choix accru; la recherche d'un calcul différent par les radiodiffuseurs du secteur public; une nouvelle recherche qui porte surtout sur la nature concrète du public; et l'examen des hypothèses fondamentales qui animent les débats sur l'identité nationale et sur l'incidence des radiodiffuseurs étrangers. (499-515) En s'interrogeant sur ce dernier point, Jeffrey note que le Canada est particulièrement intéressant. En dépit d'une infrastructure technologique très développée, les producteurs canadiens de programmation télévisuelle d'expression anglaise éprouvent souvent des problèmes à joindre leur public au pays. (515) Pour Jeffrey, la principale question est le lien qui existe entre le contact avec les médias et l'identité culturelle et nationale, notamment dans un contexte où la consommation de la culture n'est pas coercitive. (514)

Elle conclut son article en donnant un aperçu des incidences que comporte pour les chercheurs canadiens la remise en cause actuelle de la nature des auditoires. Jeffrey avance que les hypothèses de base au sujet à la fois des modèles de « marché » et des modèles de « public » doivent être remises en cause

comme le sont nos hypothèses au sujet du comportement du public. Les questions économiques ont dominé la recherche sur les industries culturelles, au détriment de questions qui sont moins évaluables. « La question de la programmation suppose l'établissement d'un modèle d'auditoire qui équilibre les allégations et les hypothèses des modèles de marché et de public. Il faut sans tarder effectuer une mesure plus précise du public qui témoignerait de sa diversité, mais cette mesure ne portera pas fruit si l'on ne s'attache pas à concevoir les auditoires comme des consommateurs. » (518)

Comme les rédacteurs (McFadyen et coll.) du volume l'indiquent dans leur introduction, la tension entre les objectifs culturels et les aspects commerciaux est le thème central de ces articles.

> [TRADUCTION] « Le conflit inhérent entre ces deux objectifs sous-tend une bonne partie de ce qui s'est produit avec la recherche et avec les décisions ayant trait aux industries culturelles canadiennes. Désormais, son importance croîtra du fait de la convergence des industries de la radiodiffusion, des télécommunications et de l'informatique (autoroute de l'information). » (257).

En octobre 1997, la culture et le commerce étaient encore une fois le thème central d'une conférence, organisée par le Centre de droit et politique commerciale à Ottawa et qui a fait l'objet d'une publication ultérieure intitulée *The Culture/Trade Quandary: Canada's Policy Options*, procurée par Dennis Browne. La conférence avait quatre thèmes principaux — la justification sociale et économique des politiques culturelles nationales; l'incidence de la technologie et des changements technologiques sur nos industries culturelles; le traitement des produits et des services culturels dans le droit commercial international; et l'incidence de la mondialisation sur la culture et l'identité nationale. Comme Browne l'a noté dans sa préface, la divergence de vues, ces dernières années, entre la communauté culturelle canadienne et les fonctionnaires canadiens qui s'occupent de commerce a créé une discorde entre les deux communautés. La conférence avait pour but de les amener à discuter franchement et ouvertement des lourdes menaces qui

assaillent de plus en plus les politiques canadiennes sur la scène mondiale. (1998: vii)

Dans son article intitulé « Social and Economic Rationales for Domestic Cultural Policies », Victor Rabinovitch, (alors sous-ministre adjoint du développement culturel au ministère du Patrimoine canadien) commence par donner des exemples de la prédominance du contenu étranger, surtout américain, sur le marché culturel canadien au moyen des statistiques suivantes : 70 p. 100 de la musique jouée sur les ondes des stations de radiodiffusion canadiennes, 60 p. 100 de toutes les émissions télévisées d'expression anglaise et 33 p. 100 des émissions télévisées d'expression française, 70 p. 100 du marché canadien du livre, 83 p. 100 du marché des kiosques à journaux pour les revues, 84 p. 100 des ventes au détail d'enregistrements sonores, 95 p. 100 des longs métrages projetés dans les salles de cinéma, 86 p. 100 des dramatiques de langue anglaise aux heures de grande écoute et 75 p. 100 des dramatiques de langue française aux heures de grande écoute. (1998: 30) Il poursuit en expliquant que le gouvernement canadien est intervenu dans le secteur culturel pour réaliser deux objectifs fondamentaux : « le développement du contenu culturel et l'accès au contenu culturel ». (32) Son concept de « contenu culturel » englobe : des « catégories d'activités intellectuelles telles que la présentation de nouvelles, d'information, d'analyses et de débats, puis la promotion des bourses d'études et la promotion des arts de la scène, des activités créatives et des arts visuels et du divertissement ». (32)

Citant des remarques faites par le ministre du Patrimoine canadien, Rabinovitch relève plusieurs observations sur les difficultés récemment apparues concernant l'établissement du lien entre les objectifs culturels et les objectifs relatifs au commerce et à l'investissement :

1) Une base culturelle nationale solide et viable est l'objectif le plus important, et le marché canadien demeure le principal destinataire des produits appuyés par les politiques culturelles canadiennes.

2) La culture n'est pas la création d'un produit ou d'un service à échanger, à promouvoir ou à investir sans égard à la diversité durable de l'expression culturelle.
3) Les programmes commerciaux internationaux et les accords de coopération économique régionale présentent des obstacles importants auxquels se heurte la survie de la diversité culturelle mondiale.
4) Les défis commerciaux ne sont pas la meilleure façon d'examiner la logique des politiques culturelles et des objectifs culturels nationaux.

Le droit souverain de développer des politiques culturelles n'est dorénavant plus valable si les programmes et les mesures structurelles mis en place par un pays sont constamment évalués (ou comparés aux normes établies pour le commerce de produits ou services). (41-42)

Rabinovitch fait aussi observer un point important, à savoir que les activités culturelles ont des retombées économiques importantes en termes notamment d'emplois directs, d'investissement, de recettes fiscales et de services indirects, mais que l'élément moteur de la politique culturelle « est le besoin d'identité, de cohésion et de moyens d'expression qui font partie de la création d'une société durable ». (38) Il est convaincu que les objectifs culturels du Canada sont aussi importants que les principes de la politique étrangère et de la politique commerciale, et que la politique étrangère est censée être un prolongement ou une projection des politiques et des intérêts nationaux. (42)

Dans son exposé « The Impact of Globalization and Technological Change on Culture and National Identity: A Call for Visionary Pragmatism », Liss Jeffrey soutient que le Canada devrait assumer un rôle de premier plan dans l'effort multilatéral déployé pour garantir le renversement de la tendance à intégrer la culture dans les régimes d'échanges économiques. (1998: 159) Elle considère que le fait d'exclure la culture de l'ALE et de l'ALENA est un compromis peu judicieux, parce que les règles en vigueur ne permettent pas de résoudre la polémique des industries culturelles dans les régimes commerciaux internationaux. Il faut, à son avis, un

cadre viable au niveau de l'État-nation pour mettre en oeuvre une contre-stratégie nationale de « pragmatisme clairvoyant ».

Pour Jeffrey, le commerce n'est pas une fin en soi, mais plutôt un moyen d'améliorer la qualité de vie. La culture — qui s'accompagne du sentiment net d'espace de communication publique à l'intérieur duquel de multiples identités peuvent trouver une place — inspire nos valeurs civiles et fait évoluer notre démocratie et notre qualité de vie. À l'intérieur de cette vision, des communautés culturelles, linguistiques et ethniques peuvent trouver une place pour croître et prospérer dans un cadre canadien spécifique de diversité et d'unité. (160)

> [TRADUCTION] « La position prise par le Canada dans les années 1920 et consolidée jusqu'à présent par le biais de politiques nationales sur la propriété, la réglementation, l'impôt et d'autres politiques, se justifie par le fait que les technologies des communications et la culture ont toujours été liées à la création de réseaux nationaux visant à permettre aux citoyens d'un pays de communiquer entre eux. Pendant les années 1990, la politique culturelle change de cap et ce changement d'orientation doit tenir compte dans le détail des problèmes que posent le régime des échanges économiques pour la culture, de même que les nouveaux médias numériques et le réseautage par trajets multiples. La motivation est double : le Canada doit se préparer en vue de la convergence numérique des principales industries culturelles canadiennes, des télécommunications, de la radiodiffusion et de l'édition; quoique les Canadiens doivent continuer à exiger que leurs gouvernements conçoivent une stratégie qui corresponde à l'intérêt qu'ils ont d'assurer l'accès de tous à l'espace de communications publiques. » (176)

Jeffrey conclut :

> [TRADUCTION] « Outre l'exclusion de la culture, au carrefour de la politique commerciale et de la politique culturelle, la menace la plus importante qui pèse à l'horizon sur l'espace de communication émanera sans doute de la difficulté à garder les industries culturelles, en

apparence exclues de l'ALENA, séparées du secteur des télécommunications qui, lui, n'est pas exclu (Acheson et Maule, 1996, 84-85). Pour le moment, le Canada doit exiger qu'un établissement qui agit comme entreprise de radiodiffusion, comme WebTV, soit régie par la *Loi sur la radiodiffusion*. Autrement, la capacité de concevoir des politiques adaptées aux aspirations culturelles historiques du Canada sera, par définition, abandonnée. » (180)

Dans son article intitulé « The Impact of Technological Change on Canada's Cultural Industries », Sheridan Scott explique comment les changements technologiques qui se produisent dans les industries culturelles du Canada accélèrent le développement de nouveaux médias, notamment les services vidéo, audio et électroniques qui ont leurs racines dans la convergence des télécommunications, de l'informatique et de la radiodiffusion. Ces changements remettent aussi en cause les modèles économiques et réglementaires traditionnels et font ressortir la nécessité de développer de nouveaux modèles pour s'assurer que le Canada continue de maintenir et de promouvoir la souveraineté nationale et de favoriser la croissance économique. (1998: 55) Citant la prestation non autorisée de services américains de diffusion directe aux consommateurs canadiens et de nouveaux services de médias acheminés par Internet, elle fait observer qu'en raison des changements technologiques les frontières géographiques sont des points de contrôle réglementaire de moins en moins efficaces (66-67). Elle prévoit également qu'à mesure que les nouvelles technologies entraîneront la diversification de la programmation il aura plus de possibilités pour les fournisseurs de contenu, et, à mesure que le contenu sera mis directement à la disposition des consommateurs, l'accès sera de plus en plus contrôlé par les individus plutôt que par les organismes de réglementation. Ainsi, elle estime qu'une nouvelle stratégie pour promouvoir le contenu canadien devra être développée — une stratégie basée davantage sur la promotion que sur la protection du contenu canadien. (81-84)

Scott donne à penser qu'avec les politiques gouvernementales appropriées visant à encourager et à appuyer

les nouveaux médias, la technologie a le potentiel d'avoir des incidences très positives sur le développement et la distribution du contenu culturel canadien. (83) Mais elle n'est pas d'avis que le recours à la politique des pouvoirs publics pour réglementer l'essor « culturel » des nouveaux médias est la bonne façon de s'y prendre. (82) Elle préconise plutôt une intervention économique des pouvoirs publics qui engloberait un certain nombre d'éléments : mettre sur pied des programmes permanents d'incitations et d'investissements destinés au contenu de divertissements traditionnels, tels que le fonds de production télévisuelle; encourager les radiodiffuseurs classiques à tirer parti de la production numérique, réglant ainsi rapidement les problèmes de transmission numérique; ne pas assujettir le contenu des nouveaux médias et d'Internet à un régime traditionnel de licence, favorisant par le fait même la croissance et permettant aux producteurs et distributeurs canadiens de mettre à profit la cyberéconomie de la production et de la distribution; encourager les concepteurs et les distributeurs de contenus canadiens à améliorer la commercialisation de tous les types de programmation canadienne; et préconiser l'établissement d'une variété de sources de financement des nouveaux médias destinées à favoriser l'innovation du contenu et à promouvoir la synergie entre les créateurs de produits numériques à la fois traditionnels et interactifs. (84)

C'est cet « équilibre d'anciennes et de nouvelles incitations et la déréglementation des nouveaux médias » qui selon elle, « sembleraient pouvoir le plus favoriser une plus grande production et une plus grande consommation de contenus canadiens sur l'ensemble de l'échiquier audiovisuel ». (84)

Comme Ivan Bernier le fait observer dans l'introduction de son article intitulé « Cultural Goods and Services in International Trade Law », le débat sur l'exclusion de la culture canadienne a atteint de nouveaux niveaux d'intensité. Dans son article, il se propose de brosser un tableau d'ensemble de la manière dont les produits et services culturels sont actuellement considérés dans les accords commerciaux internationaux, afin de faciliter la recherche de nouvelles orientations. (1998: 111)

Après avoir relevé les différences juridiques fondamentales entre le régime applicable aux produits et celui qui est appliqué aux services, Bernier examine le traitement qui leur est réservé dans le contexte de l'OMC et de l'ALENA, suivant les dispositions de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), de l'OMC et de l'ALENA sur l'investissement, suivant les accords bilatéraux d'investissement et, enfin, suivant les dispositions de l'Accord sur les aspects du droit de propriété intellectuelle qui touchent au commerce et de l'ALENA sur le droit de propriété intellectuelle.

L'examen des divers accords par Bernier montre qu'il y a encore beaucoup d'ambivalence au sujet du traitement des produits et services culturels, du point de vue de la question fondamentale de la spécificité de ces produits et services. (146) Sont-ils des produits et des services comme d'autres ou devraient-ils être traités différemment? Malheureusement, selon Bernier, la réponse n'est pas évidente.

> [TRADUCTION] « Ce qui est nécessaire en fait est une stratégie à deux volets qui admettrait que les produits culturels, dans la mesure où ils font l'objet d'échanges, sont soumis aux règles ordinaires des accords commerciaux internationaux, mais qui par ailleurs permettrait aux États d'intervenir pour assurer une production culturelle nationale viable et pour favoriser un meilleur accès à une production culturelle étrangère diversifiée. En d'autres mots, une stratégie qui ferait la différence entre les objectifs industriels et les objectifs culturels de l'intervention de l'État. » (147)

Pour Bernier, une telle approche au niveau international ne viserait pas nécessairement à exclure purement et simplement les produits culturels des accords commerciaux internationaux, mais plutôt à trouver des moyens de permettre la dérogation des pays signataires dans des cas précis comme les exceptions générales prévues dans le GATT de 1994 et l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) ou les dérogations prévues pour certains pays dans l'ALENA. (147-148) De toute façon, Bernier estime qu'il est évident que la question du

traitement des produits culturels dans le commerce international ne disparaîtra pas :

> [TRADUCTION] « Le Canada, dans ce contexte, joue un rôle déterminant en prônant les clauses d'exclusion. Sauf si une telle mesure est prise, il est probable que la mondialisation l'emportera sans même qu'ait lieu un débat sérieux sur la question, ce qui serait dommage non seulement pour la préservation de la diversité culturelle, mais aussi pour le commerce mondial proprement dit. Car la diversité, y compris, tout bien considéré, la diversité culturelle, est l'essence même du commerce. » (148)

Dans une monographie intitulée *A Matter of Choice: Toward a More Creative Canadian Policy on Culture*, qui a été publiée en 1997 par l'Institut C.D. Howe, Daniel Schwanen examine les politiques culturelles canadiennes actuelles dans le contexte d'une libéralisation plus poussée des échanges, la décision défavorable de l'OMC relativement aux mesures prises par le Canada pour appuyer l'industrie des périodiques, de même que d'autres pressions telles que les réductions budgétaires du gouvernement, la présence culturelle croissante du Canada sur la scène mondiale et la cadence rapide du changement technologique. Compte tenu de ces pressions, l'auteur demande de continuer à mettre l'accent sur les objectifs de la politique culturelle canadienne.

La raison sous-jacente de l'intervention directe du gouvernement pour la culture, selon Schwanen, est la nécessité de veiller à ce que les Canadiens puissent partager leurs expériences et l'information qu'ils possèdent au sujet d'eux-mêmes et de leur pays. Pourtant, il estime que cette intervention directe doit s'accompagner de mesures qui assurent le bon fonctionnement d'un marché des produits et services culturels, y compris d'une nouvelle législation sur le droit d'auteur qui ferait que les créateurs recevraient une part équitable des avantages liés à la diffusion de leur oeuvre et à la protection de l'intérêt public. Il croit aussi que le gouvernement a un rôle permanent à jouer pour veiller à ce que les distributeurs étrangers de produits culturels n'utilisent pas leur positionnement sur le marché, obtenu grâce aux économies

d'échelle ou à l'intégration verticale, pour exclure des produits canadiens du marché. (1997: 2)

Schwanen estime que la définition actuelle de contenu canadien utilisée dans les règles sur la teneur en taxe, en subventions ou en radiodiffusion devrait porter moins sur la participation et les dépenses de production et davantage sur la production créative et sur l'intérêt public. (2) Il rejette l'hypothèse selon laquelle il y a d'office un lien entre le pays d'origine du distributeur et le contenu du produit, et donne à entendre que les règles d'investissement doivent être assouplies. Vu la très grande taille de « l'univers des 500 canaux », les prescriptions en matière de contenu dans le secteur de la radiodiffusion devraient être graduellement remplacées par une politique qui garantisse un volume de présentation des signaux au contenu canadien élevé pour toute la gamme des technologies de la radiodiffusion. (2) Faisant observer que la décision du groupe spécial de l'OMC ne sous-entendait pas que les produits canadiens et les produits américains devaient être considérés comme des « produits similaires » en général, il affirme qu'il y a une vaste gamme de mesures que le Canada pourrait encore adopter pour appuyer la production et la diffusion de contenus culturels nationaux. Le Canada doit obtenir des éclaircissements par le truchement de négociations internationales sur la mesure dans laquelle les subventions et les incitations fiscales peuvent être utilisées pour promouvoir les produits culturels intérieurs. (2)

Schwanen soutient que nos intérêts économiques exigent que nous contribuions à la libéralisation des échanges et des investissements mondiaux, « parce qu'un système économique fondé sur des règles sert en réalité les puissances économiques moyennes telles que le Canada, entre autres en permettant l'accès aux marchés négocié par les grandes puissances économiques et devant être accordé à tous, et en établissant un mécanisme de règlement des différends qui soit relativement à l'abri de considérations telles que la taille économique relative des parties en cause ». (4) Ces politiques doivent aussi être adaptées aux nouvelles réalités issues de la vitesse des percées technologiques. (5)

[TRADUCTION] « Ce qu'il faut, c'est une politique fondée sur des principes dans une vaste gamme de secteurs culturels, mais suffisamment souple pour être adaptée aux structures précises du marché et à la technologie dans chacun des secteurs, conformément à la politique d'ensemble. » (6)

Dans sa synthèse des questions de culture et de commerce intitulée *The Implications for the Cultural Sector of Harmonization of Economic Policies and Standards*, Rebecca Goldfarb passe en revue l'ensemble des travaux universitaires qui traitent « d'harmonisation » et de ses incidences sur le secteur culturel, en particulier les incidences qui découlent des accords commerciaux internationaux importants tels que l'ALENA, le GATT, l'AGCS (et le défunt Accord multilatéral sur l'investissement ou AMI). Elle définit « l'harmonisation » comme un « processus par lequel les politiques économiques nationales se modifient en raison d'un environnement économique dont l'intégration va croissant ». (1998: 6) Elle divise les travaux universitaires en deux ensembles généraux de base : 1) le point de vue culturel, qu'elle subdivise encore en « point de vue culturel impérialiste » et en « point de vue nationaliste »; et 2) le point de vue économique, qu'elle subdivise en « point de vue économique libéral » et en « point de vue institutionnel ». Voici un résumé des caractères particuliers attribués par Goldfarb à ces ensembles. (9-18)

Le point de vue « culturel impérialiste », qui est une variante du « point de vue culturel » et qui repose sur la domination culturelle des États-Unis, trouve son origine dans le marxisme, qui voit les communications de masse comme un « système d'endoctrinement et de propagande » et qui qualifierait le Canada « d'État capitaliste indépendant ». De ce point de vue, le développement des industries culturelles au Canada consiste en grande partie à appuyer les intérêts des capitaux américains, non à construire une industrie nationale solide.

À la différence du point de vue « impérialiste », le point de vue « nationaliste » ne concerne pas fondamentalement la dépendance, mais la culture comme outil de développement d'un pays, liant « l'identité, la souveraineté et l'unité à la

production de produits culturels nationaux ». (11) Les nationalistes craignent généralement que les industries culturelles au Canada se soient davantage souciées de profit que de création de contenus canadiens. Le problème, par conséquent, tient moins à l'impérialisme culturel américain qu'à des valeurs nationales divergentes. (13)

Du point de vue économique libéral, bien que les marchés libres et une intervention minimale de l'État soient indiqués, les économistes libéraux dans l'ensemble ne sont pas opposés à ce que le gouvernement intervienne dans la création culturelle, à condition cependant que ce rôle soit beaucoup plus limité que celui que joue actuellement le gouvernement au Canada. Goldfarb établit un lien entre l'intérêt croissant pour la réduction au minimum de l'intervention de l'État dans tous les secteurs et une tendance mondiale qui s'est amorcée dans les années 1980, tendance qu'il a été difficile de suivre au Canada à cause du fait que les « nationalistes » ont longtemps cru que la culture contribuait à la stabilité politique et à l'unité nationale. (15) Les économistes libéraux remettent en cause le lien entre la culture et les « produits culturels », et font une distinction claire entre l'harmonisation des politiques économiques et l'harmonisation de la culture.

La variante « institutionnelle » du « point de vue économique » suppose que la politique canadienne conjugue la réaction aux forces de la mondialisation par la promotion du libre-échange et une certaine forme de protection culturelle pour obtenir le niveau voulu de contenu canadien. Du point de vue institutionnel, l'état de choses actuel, à défaut d'un régime pour la culture, est intenable. On tient pour acquis que la culture fait encore l'objet de négociations. Les tenants du point de vue institutionnel sont convaincus qu'un système négocié dans le cadre d'accords commerciaux internationaux (régimes et institutionnels) garantira une confiance, une compréhension, une stabilité et une sécurité accrues, et, qu'en fin de compte, il sera plus facile pour le Canada d'atteindre les objectifs de sa politique relative au secteur culturel. (17)

Ainsi, il n'est pas étonnant que les partisans à la fois du point de vue culturel et du point de vue économique se soient

inscrits en faux contre de nombreux aspects de l'ALE et, dans une moindre mesure, de l'ALENA. L'utilité de l'exclusion de la culture, négociée dans le présent accord et précisée à l'article 2005 (1) de l'ALE, puis encore à l'annexe 2106 de l'ALENA, a dominé une bonne partie du débat. Selon le point de vue retenu, l'exclusion de la culture peut être considérée comme négligeable, du fait que les États-Unis ont le droit de prendre des mesures de rétorsion « d'effet commercial équivalent » (19), ou utile, parce qu'elle n'a jamais été utilisée. (19-20)

Du point de vue économique, la non-utilisation de l'exclusion permet de penser que « l'institutionnalisme libéral prévoit des règles et des normes internationales qui permettront aux pays d'exercer des choix au plan de la politique nationale à établir ». (20) Certains économistes libéraux donnent aussi à entendre que les mécanismes actuels de protection, y compris l'exclusion, devraient être modifiés parce que l'exclusion crée un « mauvaise répartition des ressources au Canada, permettant au gouvernement de jouer un rôle là où il ne devrait pas ». (20) D'autres avancent qu'un système commercial basé sur des règles débouche sur des principes, des normes et des règles qui sont transparentes et fiables plutôt que sur un régime qui n'est ni transparent ni fiable. (20)

Goldfarb analyse brièvement une autre question issue de la récente documentation sur le débat entourant le commerce et la culture — la définition de ce qu'on entend par produit et par service, qui est une distinction importante parce qu'elle précise si c'est le GATT de 1994 ou l'AGCS qui sera appliqué dans un cas particulier. (22) En citant à titre d'exemple la décision de l'OMC défavorable pour le Canada dans le cas des magazines à tirage dédoublé, elle signale que « les règles, les normes, les principes et les procédures décisionnelles en vigueur sont un peu flous relativement aux produits culturels, parce que les services peuvent s'insérer dans les produits ». (23)

En examinant ensuite brièvement la question des subventions dans le secteur culturel, Goldfarb donne à entendre que si les subventions ne sont pas autorisées ou limitées dans les régimes commerciaux, il y a un risque que les « industries culturelles soient moins en mesure de promouvoir un produit

bien canadien ». (23) Elle constate que les économistes et les culturalistes s'accordent en général pour dire que, si le Canada choisit de protéger la culture, les subventions peuvent être la meilleure option. En termes de propriété intellectuelle, elle relève une différence dans le fondement de la loi sur le droit d'auteur de différents partenaires commerciaux. Par exemple, les droits économiques ont été à la base de la législation sur le droit d'auteur aux États-Unis tandis que les droits moraux sont à l'origine du droit de propriété intellectuelle dans d'autres pays. Par conséquent, une exclusion des droits moraux de l'ALENA et de l'OMC est considérée par plusieurs comme une industrialisation plus poussée de la culture. (24)

Goldfarb fait observer que la controverse dans le cadre des discussions qui ont précédé le rejet de l'AMI reproduisait bon nombre des mêmes positions qui avaient été adoptées avant la signature de l'ALE et portait sur le type d'exclusion qui serait la meilleure — une exclusion culturelle d'initiative personnelle, telle que préconisée par les Français, ou une réserve dont bénéficieraient certains pays et qui est prônée par le Canada. Goldfarb est d'avis que le point de vue culturel a été abandonné au profit du point de vue économique. Il semble que la réalité et les avantages des accords commerciaux internationaux reçoivent de plus en plus un accueil favorable. Ainsi, l'enjeu de la discussion a pris de l'importance et a réorienté la discussion vers les incidences de conditions spécifiques contenues dans ces accords. (26)

Much Ado about Culture: North American Trade Disputes, de Keith Acheson et Christopher Maule, est le dernier ouvrage important (388 pages) à traiter des différences dans la façon dont le Canada et les États-Unis conçoivent la culture et à relever les conflits que ces différences occasionnent dans le contexte des percées technologiques et des accords internationaux qui traitent de commerce, d'investissement, de droit d'auteur et de mouvements syndicaux. La nature des industries culturelles canadiennes est abordée, comme aussi plusieurs cas de conflits récents. Les auteurs proposent également une autre façon de concevoir l'exclusion de la culture dans l'ALE qui permettrait de profiter des avantages que

procure l'ouverture et de donner suite aux préoccupations légitimes qui se rapportent à la culture. Pour être bref, je limiterai mon résumé de leurs points de vue au chapitre final du volume.

En résumé, Acheson et Maule font valoir que les politiques protectionnistes du Canada ont été inefficaces pour faire changer la domination américaine des industries culturelles. À leur avis, les industries culturelles sont en substance internationales, de sorte que les politiques protectionnistes ne sont guère logiques sur le plan économique, surtout pour les petits pays (marchés), parce que la protection réduit la richesse quand des producteurs sont exclus du grand marché dominant. Ces politiques n'ont pas permis d'atteindre leur objectif, à savoir de garantir un plus grand contenu canadien. (1999: 331-333) Les auteurs estiment que non seulement les grands pays, mais encore les autres, plus petits, doivent à la fois obtenir l'accès aux marchés étrangers et réussir sur ces marchés pour pouvoir soutenir leur production intérieure. « La meilleure façon d'aider les industries nationales, culturelles et autres, est de veiller à ce qu'elles soient concurrentielles sur la scène mondiale. La pire façon est de les condamner aux petits marchés intérieurs et de les soutenir avec des subventions. » (334) Tout en admettant que les politiques culturelles protectionnistes ont l'appui de la classe politique, Acheson et Maule prédisent que l'engouement des commettants pour ces politiques déclinera à mesure que la différence augmentera entre les promesses et la réalité. (334) Ils remettent par ailleurs en cause les déclarations publiques qui insistaient sur la domination américaine du contenu culturel dans le monde, laissant entendre qu'il serait plus juste de définir la situation actuelle comme « la domination de la production et de la distribution du contenu international par un système qui est également international ». (335)

Acheson et Maule sont d'avis que le fait de reconnaître que ce que nous lisons, entendons ou voyons a de l'importance ne justifie pas l'adoption de politiques interdisant les contenus basés sur des critères qui n'ont aucun lien avec ces contenus proprement dit ou qui augmentent les coûts de ces contenus.

Bien sûr, la manière dont les Canadiens s'expriment est subventionnée et protégée, mais les Canadiens racontent-ils leur histoire? (335) À leur avis, les thèmes — « les Américains contre nous », « les avantages des subventions croisées non spécifiées », la « voix des Canadiens a besoin d'un espace public pour transmettre l'histoire des Canadiens » et « l'importance de la propriété » — ont été professés par un ensemble d'intérêts — industriels, bureaucratiques et politiques. (338) Ils prédisent que la volonté de mettre en oeuvre ces politiques diminuera à mesure que l'accès aux marchés étrangers se fera plus importante que la protection intérieure, à mesure que le maintien de barrières protectionnistes deviendra plus difficile et à mesure que l'application continue des politiques culturelles en vigueur se traduira par des mesures de rétorsion et par la mise en veilleuse des exportations, une source principale de réussite pour beaucoup d'industries culturelles. Ils estiment que cette stratégie est peu attrayante pour les consommateurs et pourrait aussi déboucher sur un exode des talents. (338)

Comme solution de rechange à l'actuelle politique de protectionnisme, solution qui permettrait de tirer parti des avantages de la transparence et de donner suite aux préoccupations culturelles légitimes, Acheson et Maule s'inspireraient des exemples des arrangements spéciaux contenus dans les accords internationaux qui traitent d'autres secteurs tels que l'agriculture, les textiles, l'acier, les aéronefs, les services financiers, etc. Suivant ces arrangements, chacun des produits a été subordonné à une autolimitation des exportations et des importations. (338) Bien qu'ils semblent offrir une résistance à la libéralisation des échanges, ces arrangements spéciaux peuvent souvent empêcher l'introduction d'autres mesures protectionnistes et être composés de procédures qui entraîneront une libéralisation future. Ils sont d'avis qu'un tel arrangement pour les industries culturelles pourrait être élaboré de manière à produire des avantages réciproques. (339) En particulier, ils sont pour un accord structuré qui engloberait des produits et services de culture et de divertissement dans le cadre de l'OMC et serait assorti de

dispositions spéciales s'appliquant dans des cas particuliers; cet accord serait semblable à l'approche adoptée pour les services de télécommunications, où un document de référence expose les définitions et les principes des caractéristiques du secteur. (346-347

L'élaboration d'un tel accord exigerait un certain nombre de mesures :

- délimiter l'inclusion et l'exclusion d'activités pertinentes de façon à permettre la prise en compte de l'incidence du développement technologique futur;
- fixer la portée de l'accord relativement aux échanges de produits et services, des investissements, de la propriété intellectuelle et du mouvement des personnes physiques;
- identifier les facteurs qui influent sur l'accès aux marchés intérieurs par des entreprises étrangères;
- dresser une liste des subventions et des incitations fiscales qui agissent sur l'industrie;
- dresser une liste des mesures prises par le secteur privé qui ont une incidence sur le commerce et déterminer la portée de la politique antitrust de façon à pouvoir réagir à celle-ci du point de vue de la politique commerciale;
- examiner d'autres procédures de règlement des différends. (347)

Les auteurs préconisent également les objectifs suivants, que devraient viser les engagements qui suivront : pas de droits de douane ou de contingents tarifaires, restrictions minimales à la participation étrangère, accès non discriminatoire aux marchés, liberté de travailler, coordination de l'application des lois antitrust nationales, aucune protection directe ou indirecte des réseaux de commerce de gros et de distribution, traitement national dans l'application de la censure, traitement national de la programmation dans des périodes « sûres » de la journée, subventions autorisées pour combler les « écarts » dans le contenu et traitement national des dispositions fiscales et transparence. (347-348) Ils concluent en faisant observer que même si un accord sectoriel n'est pas l'option privilégiée, il faudra tout de même donner suite à ces questions. (348)

Un nombre croissant d'observateurs aux États-Unis remettent aussi en cause la façon dont le gouvernement américain conçoit actuellement la culture et qui transparaît dans les négociations commerciales internationales et étudient d'autres stratégies pour répondre à de difficiles questions de commerce et de culture. Par exemple, dans un article de 1998, « Defending the Imaginary to Death? Free Trade, National Identity, and Canada's Cultural Preoccupation », Oliver J. Goodenough, comme Carr (1991), établit que le désaccord permanent entre le Canada et les États-Unis au sujet du commerce et de la culture a son origine dans un conflit d'idéaux ou de « mythes fondateurs nationaux » — l'importance de protéger une identité nationale pour les Canadiens par opposition aux principes de liberté de parole et de marchés libres pour les citoyens américains. (1998: 207) L'auteur estime qu'il est par conséquent difficile pour de nombreux Américains de rompre avec les paramètres de leurs idéaux pour se demander si la protection et l'intervention sont nécessaires pour protéger leurs valeurs sociales. (206) Il est d'avis que les Canadiens ont cependant tendance à ignorer ces profonds idéaux américains et ne voient que les aspects commerciaux du différend. (207) Il constate également que les différends ont rarement trait à la « grande culture » (c'est-à-dire à l'opéra, au ballet ou aux beaux-arts) ou à la « culture ethnique » (c'est-à-dire au folklore, à l'art traditionnel et à l'architecture), mais plutôt à la « culture populaire » — films, télévision, musique, livres et périodiques de grande diffusion. (209)

En passant en revue le cadre juridique du Canada pour la promotion et la protection de son autonomie culturelle, Goodenough observe une « certaine paranoïa » à la base tant des « solides » mesures visant à exclure les produits américains que des faibles mesures garantissant un choix, y compris : interdictions, sanctions et contingents sur les produits étrangers, réglementation en matière d'investissement, exclusion des industries culturelles de l'ALE et de l'ALENA, leur traitement dans le GATT, subventions et incitations pour les industries culturelles canadiennes. (211)

Face aux récentes décisions décourageantes de l'OMC contre le Canada, Goodenough estime que la question qui se pose « n'est pas de savoir ce que pourrait nécessiter l'interaction entre la législation nationale et la législation internationale, mais plutôt ce qu'elle devrait nécessiter ». (222)

Pour défendre l'idée qu'il convient de protéger la culture, il étudie quatre arguments analytiques. (223-230) Premièrement, il fait valoir que la culture par sa nature même se protège. « Si le lien entre la culture comme "produit" et la culture comme "système de valeurs" est effectivement solide, alors la théorie de la transmission culturelle pourrait aider à légitimer les efforts du Canada. Les systèmes culturels sont généralement assortis d'instruments d'autoprotection contre les forces extérieures du changement. Par conséquent, les mesures canadiennes peuvent au moins prétendre correspondre à des tendances culturelles et psychologiques communes et peut-être nécessaires ». (223-224)

Deuxièmement, il soutient que la position des États-Unis comme modèle de libre-échange de la culture a un point faible. (224-225) Par exemple, les restrictions à la propriété dans les secteurs de la télévision, de la radio et des journaux aux États-Unis limitent la participation étrangère à 20 p. 100, pour des raisons de sécurité nationale. (224) Troisièmement, il soutient qu'une bonne partie de la production culturelle américaine tire parti de la manipulation émotionnelle dans le but de créer une plus grande demande de choses qui sont pareilles, mais qui se vendent. Ainsi, l'engouement pour les produits culturels américains ne tient pas seulement à des économies d'échelle ou à la domination de la langue anglaise dans le monde, bien que ces éléments ne soient pas insignifiants. « Le produit américain est également populaire parce qu'il est fabriqué par une industrie qui accorde de l'importance à la popularité et qui, suivant le régime juridique de son pays d'origine, a la latitude créatrice pour préconiser la popularité étant donné qu'il y a très peu de restrictions législatives qui favorisent l'offre d'un meilleur menu. » (226-227) Il laisse entendre que les « mesures canadiennes pour contrer une propagation de la banalité sont presque toutes axées sur l'origine et négligent le contenu [...] Cependant, si le contenu est l'enjeu, les restrictions de source

géographique sont au mieux un moyen indirect de le préconiser ». (227)

Enfin, il soutient que les « les principes de libre-échange doivent, dans certains contextes, être sacrifiés pour aider à préserver les bases sociales dont dépend en fin de compte la possibilité du libre-échange ». (223) Il y a des coûts associés au maintien d'une société civile, et le protectionnisme culturel en est un. Cela étant, Goodenough se demande si la politique de protection culturelle du Canada accomplit ce qu'elle promet et donne à entendre que « si l'exclusion est le but visé, la plupart des mesures ne fonctionnent pas vraiment, et que cette carence s'aggravera sans doute; si c'est le choix qui est souhaité, les mesures excluent pour une large part une source potentielle de choix : des produits appartenant aux américains, mais destinés aux Canadiens ». (230)

Goodenough fait aussi valoir que les restrictions imposées sur les produits culturels américains peuvent à certains égards être jugées antidémocratiques et très suspectes, parce qu'elles laissent supposer qu'on ne peut se fier aux Canadiens pour exercer le bon choix dans la culture populaire qu'ils consomment. (235) À son avis, un réel fossé sépare les deux domaines de la culture (la grande culture par opposition à la culture populaire) et non les États-Unis du Canada. « L'idée de soutenir ces secteurs [opéra, ballet, littérature et beaux-arts] au moyen de fonds publics peut être bonne. Le fait de limiter l'accès à la chaîne Disney, cependant, aura peu d'incidence sur la vigueur des institutions canadiennes de grande culture et de leurs artistes, bien qu'une telle limite devrait graduellement affaiblir l'intérêt populaire que suscite l'animation canadienne. » (237)

Bien qu'il admette qu'il y a sur beaucoup de points des différences dans la manière canadienne et américaine de concevoir le monde et que des signes certains montrent qu'il y a des attitudes typiquement canadiennes dont la force s'accentue, l'auteur se demande si le protectionnisme n'est pas inutile du fait qu'il y a beaucoup d'échanges d'oeuvres de création populaire dans la communauté d'expression anglaise de l'Amérique du Nord. (239) En invoquant la théorie de la

transmission culturelle, il fait observer que « la plupart des influences étrangères seront, sans intervention de l'État, maintenues en échec par une culture vigoureuse ou du moins canalisées pour être utilisées dans des contextes autres que celui de la consommation au foyer. Quand le lien entre le contact avec un produit étranger et un changement dans les valeurs nationales est faible, il y a peu de raisons de s'inquiéter. Il n'en reste pas moins que la capacité de pénétration des influences étrangères qui ne seront pas tenues en échec sera peu entravée par les efforts de l'État pour les maintenir dans des limites autorisées ». (241)

Dans la conclusion de son ouvrage, l'auteur avance qu'une « nouvelle stratégie faisant fond sur des subventions et sur un engagement constructif avec les États-Unis » s'impose. (247) Plutôt que de servir à lutter contre Hollywood, la politique canadienne devrait offrir les moyens de collaborer avec la capitale du cinéma américain. « Il se peut que la xénophobie et le protectionnisme ferme, dans le domaine de la propriété, gênent la réalisation de films et d'émissions télévisées canadiennes qui seraient populaires et auraient une grande diffusion. Quand c'est la participation canadienne qui est subventionnée plutôt que le produit canadien, une faible protection ne marche pas non plus. » (247)

Dans un article de *Business Week* (novembre 1998), Jeffrey E. Garten, doyen de la Yale School of Management, lance un appel au secteur public et au secteur privé des États-Unis pour qu'ils réduisent la domination américaine en favorisant la diversité culturelle dans le monde. Il recommande au gouvernement américain de revenir sur la politique commerciale actuelle et d'autoriser des contingents et des subventions temporaires à l'étranger pour sauvegarder certaines industries culturelles locales. Il insiste aussi pour que les sociétés multinationales financent des entrepreneurs autochtones qui souhaitent créer des industries culturelles, présentent des films régionaux et des productions de théâtre, et financent la recherche universitaire et l'enseignement de l'histoire, de l'art et de la littérature. (1998: 26)

Il conclut son article par la mise en garde suivante : « Le fait de protéger les cultures nationales pourrait bientôt devenir un point de ralliement défensif pour les sociétés malmenées par la mondialisation et par les changements tumultueux qui se produisent. Une plus grande sensibilité aux préoccupations étrangères réduirait les protestations potentielles et soutiendrait même la capacité des Américains d'exporter leurs idées et leurs idéaux à long terme. » (26)

Intégration économique — Culture et identité

Comme nous l'avons vu dans les pages précédentes, les industries culturelles sont les moyens de communication, les intermédiaires pour le public canadien, le lieu de passage des biens et des services culturels produits par les Canadiens et qui représentent le Canada. L'influence directe de la libéralisation des échanges sur la prospérité de ce secteur de l'économie a un effet secondaire sur l'identité des Canadiens qu'elle est censée créer, appuyer, préserver et protéger. Cela soulève un deuxième ensemble de questions sur la culture et les échanges commerciaux : Le commerce a-t-il une incidence sur les identités nationales? Combien différentes nos valeurs sont-elles de celles de notre principal partenaire commercial? La libéralisation des échanges agit-elle sur la légitimité de l'État-nation comme dépôt de valeurs culturelles typiques et communes?

Dans son étude comparative intitulée *Continental Divide: Values and Institutions of the United States and Canada*, Seymour Martin Lipset fait observer qu'en dépit du fait que les deux pays se sont développés en sociétés industrialisées, riches, urbanisées et différentes sur le plan ethnique, les différences du passé persistent, en particulier les différences culturelles. « Pour reprendre une analogie, les deux pays sont comme des trains qui ont parcouru des milliers de milles sur des lignes de chemin de fer parallèles. Ils sont loin du point de départ, mais toujours séparés l'un de l'autre. » (1991: 212)

Lipset est d'avis qu'en dépit de la libéralisation des échanges les valeurs canadiennes ont survécu à ce qui est déjà un marché culturel de masse dominé par les Américains. « Étant donné les moyens des communication modernes, la diffusion des médias de masse et la facilité des déplacements, la résistance des cultures — leur capacité de durer dans des économies et dans des politiques communes — est surprenante. » (221-222) Lipset estime aussi que les différences culturelles et politiques entre les deux pays permettent d'expliquer la difficulté qu'ils ont parfois à se comprendre sur la scène mondiale. (220) « Les Américains, plus que les autres Occidentaux, ont tendance à concevoir les politiques internationales en des termes moralistes et idéologiques non négociables. Les Canadiens, comme les Européens, sont davantage disposés à considérer les conflits internationaux comme le reflet d'intérêts divergents et, par conséquent, astreints à la négociation et à la concession. » (220)

Lipset ajoute que la mesure peut-être la plus importante que le Canada ait prise pour s'américaniser — beaucoup plus importante, dans ses implications, que la signature de l'accord de libre-échange — a été l'enchâssement dans sa constitution de la Charte des droits et libertés, qui limite l'action des pouvoirs publics. (225)

Dans un exposé plus récent sur les valeurs nord-américaines, *The North American Trajectory: Cultural, Economic, and Political Ties Among the United States, Canada, and Mexico*, Ronald F. Inglehart, Neil Nevitte et Miguel Basanez étudient comment l'évolution des valeurs fondamentales aux États-Unis, au Canada et au Mexique est en train de transformer la vie économique, sociale et politique, ces transformations ayant pour effet d'amener ces pays à s'entendre sur la façon de voir la culture. Leurs constatations étaient basées sur une comparaison de sondages transnationaux réalisés en 1981 et en 1990. Ils font observer qu'en règle générale, à mesure que les anciennes frontières économiques s'effritent, le nationalisme étroit du XIX^{e} siècle donne graduellement lieu à un sentiment d'identité cosmopolite. (1996: 1-2) Les auteurs estiment que ces changements sont dus à des différences

anciennes entre les générations et que, pour cette raison, ils vont sans doute durer et leurs effets cumulatifs être considérables. (167)

Ils s'inquiètent entre autres de l'interaction entre les forces économiques et les valeurs humaines. Ils sont d'avis que la prospérité économique est un objectif primordial, non une fin en soi. Ils font observer que « le libre échange est une question très discutée non seulement parce qu'il provoque des conflits économiques sur la redistribution, mais aussi parce qu'il suscite des dilemmes fondés sur la tension entre deux impératifs : la volonté de réaliser la prospérité économique en maximisant l'efficience économique et la volonté d'atteindre des objectifs humains non économiques. Le bien-être économique est une des facettes du dilemme, l'autre étant le statut et l'autonomie du pays ». (35) Au Canada, le libre-échange avec les États-Unis est controversé parce que les valeurs nationales des Canadiens et des Américains semblent si similaires que l'identité canadienne est menacée. Le Canada a une unité de vues nationale fragile, qui est rompue par des divisions linguistiques, culturelles et régionales historiques et encore aggravée par des conflits politiques modernes sur la façon dont ces clivages devraient être gérés sur le plan politique. (35) Il reste que, comme l'a montré leur enquête sur les attitudes du public à l'égard de la libéralisation des échanges dans les trois pays, les Canadiens et les Mexicains ont manifestement plus d'empressement que les Américains à libéraliser les échanges commerciaux. (44)

Bien que les auteurs ne laissent pas entendre que l'union politique est imminente, « une conclusion qui invite à la réflexion est que la raison d'être traditionnelle, historiquement ancrée de l'existence de frontières politiques séparant les trois pays de l'Amérique du Nord semble s'amenuiser ». (171) Pourtant, en mentionnant à titre d'exemples le Canada, la Suisse et l'Union soviétique, les auteurs constatent qu'il est peu probable que la suppression des frontières politiques entraîne la disparition des différences culturelles. (171) Ils remettent par ailleurs en cause l'hypothèse selon laquelle le libre-échange intégral se traduira par une normalisation des politiques publiques. Comme leurs constatations l'indiquent, une majorité

nette de citoyens dans les trois pays veulent que les soins de santé soient financés par les pouvoirs publics — à ce titre, les auteurs prévoient une harmonisation des politiques qui s'éloigne — non qui se rapproche — des normes américaines en vigueur. (171) Contrairement à certaines craintes exprimées au cours de la négociation de l'ALENA, rien ne permet aux auteurs de penser que les Mexicains sont plus susceptibles de sacrifier les normes environnementales au nom de la prospérité économique, même si cela ne s'est pas traduit d'office par une politique des pouvoirs publics. (171)

Leur étude sous-entend que certaines valeurs fondamentales des États-Unis, du Canada et du Mexique se transforment graduellement — suivant une trajectoire commune, progressant dans la même direction, mais pas en s'orientant vers un modèle commun, à savoir celui des États-Unis. C'est qu'à de nombreux égards le Canada a une avance sur les États-Unis, encore qu'il progresse dans la même direction. (81) De l'avis des auteurs, il ne s'agit pas de l'américanisation de l'Amérique du Nord, mais plutôt d'une réaction commune aux forces mondiales. Ce processus est souvent considéré par erreur comme l'américanisation simplement parce que les États-Unis sont le foyer mondial des médias de masse et parce que les signes de changement sont souvent constatés et rendus publics d'abord aux États-Unis. En réalité, les trois sociétés convergent vers un modèle qu'aucun d'entre eux n'a encore atteint. (162) « Il semble que nous n'assistions ni à un mouvement de divergence ni à l'américanisation, mais à un processus complexe de modernisation qui évolue dans les trois sociétés d'une manière assez semblable. » (81)

Michael Adams tire des conclusions semblables dans *Sex in the Snow: Canadian Social Values at the End of the Millennium* (1997). À l'aide de données d'enquêtes annuelles sur les valeurs sociales qui ont été produites par Environics Research depuis 1983, Adams utilise une technique de groupement multidimensionnel par grappes et un cartogramme pour tracer des stéréotypes ou des groupes psychologiques sur une grille bidimensionnelle : 1) inclinations individuelles par opposition à inclinations sociales et 2) valeurs traditionnelles par opposition

à valeurs modernes. Le résultat est une « géographie psychologique du Canada », dont l'objet est de décrire la diversité de la population du pays.

En comparant les données sur les valeurs canadiennes aux données sur les valeurs américaines, Adams soutient que les « différences socioculturelles entre le Canada et les États-Unis, comme les différences entre le Québec et le reste du Canada, ou même entre les hommes et les femmes, finissent par s'atténuer, mais les différences qui demeurent seront [...] importantes ou constructives pour bon nombre de générations à venir ». (178) À son avis, « bien que l'intégration économique se poursuive rapidement, l'assimilation socioculturelle du Canada par les États-Unis a été beaucoup moins importante que souvent on ne le craint. À bien des égards importants, les Canadiens et les Américains mènent des vies différentes. D'ailleurs, [...] une telle assimilation ne surviendra pas pour de nombreuses générations à venir, si jamais elle survient ». (194) Il constate que les Canadiens français et les Canadiens anglais ont davantage en commun que les uns ou les autres avec les Américains. « Et, en dépit de l'accroissement de nos rapports commerciaux et culturels avec les Américains, le Canada demeure une société distincte dans la moitié septentrionale du continent américain. » (195)

Un point de vue moins optimiste sur la menace contre les identités nationales que pose l'intégration économique a été adopté par de nombreux observateurs européens, qui considèrent l'américanisation de la culture mondiale comme un danger manifeste et actuel. Un adversaire qui a souvent parlé sans détour de la menace ressentie est Ignacio Ramonet, rédacteur en chef du journal Le Monde Diplomatique, qui a réuni une partie de ses essais sur la mondialisation dans un ouvrage intitulé Géopolitique du chaos.

Selon Ramonet, l'Europe est aujourd'hui confrontée à trois crises graves : crise économique, crise démographique et crise culturelle. (1998: 142) Il fait observer que depuis 1954, année où la télévision européenne est devenue réalité, l'Europe est inondée par la culture de masse américaine. « Une nouvelle civilisation se dessine, dont la matrice, élaborée aux États-Unis,

est — pour la première fois depuis deux millénaires — étrangère à l'Europe. » (145) Il est d'avis que l'accroissement de la mondialisation de l'économie et de la culture a encore plus brouillé le cadre national. Dépouillés de références culturelles essentielles et ayant perdu leur identité, les peuples sont confrontés à la crise actuelle dans les pires conditions mentales possible. (137-138) De plus, « La logique du marché, celle du libre-échange et la quête du profit maximal produisent des menaces sur la création culturelle ». (149) À cet égard, il considère que les négociations de l'OMC qui portent entre autres sur les domaines relevant de la protection culturelle — le secteur audiovisuel et le secteur cinématographique — sont inquiétantes. (149)

En reconnaissant que les nouvelles technologies offrent d'immenses possibilités sur le plan de la création, Ramonet craint que la domination quasi absolue des États-Unis sur ces technologies nous conduise à de nouvelles formes de dépendance et à une situation de vassalisation culturelle. « La culture globale, en anglais, s'étend à l'échelle planétaire et s'impose partout. Non seulement dans les pays du Sud, mais même dans les pays européens. » (154) La liberté d'expression est directement mise en concurrence avec la « liberté d'expression commerciale », qui est parfois présentée comme un nouveau « droit de l'homme ». (158) « La doctrine de la globalisation aligne la liberté tout court sur la liberté de faire commerce. » (158) L'idée centrale de cette nouvelle doctrine est exprimée à peu près en ces termes : « Laissez les gens regarder ce qu'ils veulent. Laissez-les libres d'apprécier. Faisons confiance à leur bon sens. La seule sanction appliquée à un produit culturel doit être son échec ou son succès sur le marché. » (159)

Pour Ramonet, le résultat final de la mondialisation de l'économie, « prévisible, mais fortement présent, de la combinaison des trois dynamiques qui convergent de manière explosive sur l'humanité de cette fin de siècle : la mondialisation de l'économie, ultime avatar de la modernité occidentale datant de l'expansion de l'Europe au XVe siècle; la remise en cause de l'État providence et de l'État tout court, qui

pourrait sonner le glas du politique et de la société; la destruction généralisée des cultures, au Nord comme au Sud, par le rouleau compresseur de la communication, de la mercantilisation et de la technologie ». (58)

Intégration économique — Éclatement social?

En plus de craindre que les identités culturelles soient menacées par la mondialisation économique, un nombre croissant d'observateurs ont peur que l'intégration de l'économie mondiale occasionne des pressions accrues sur les « contrats sociaux » qui préservent l'unité de ces sociétés. Certains adversaires considèrent que les accords commerciaux internationaux créent une plus grande inégalité sociale dans notre société et constituent une menace pour les politiques et les programmes sociaux de même que pour la solidarité sociale. Cela nous amène à aborder une troisième série de questions sur le commerce et la culture : Quelles sont certaines des incidences à court terme et à long terme de la libéralisation des échanges sur la cohésion sociale? Quel rôle l'État joue-t-il pour ce qui est de la cohésion sociale dans le contexte de l'économie mondiale?

Comme l'indique le récent rapport du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, Sur la cohésion sociale, les gouvernements et les entreprises subissent des pressions pour qu'ils commencent à réfléchir davantage aux répercussions sociales à plus long terme des politiques économiques telles que la libéralisation des échanges. La principale question posée par le Comité est : « Quelles seront les forces qui assureront l'intégrité de la société canadienne dans un environnement marqué par une vive concurrence mondiale et par l'évolution rapide de la technologie? » (1999: 2)

Les auteurs du rapport tiennent à faire savoir que « Beaucoup de décideurs de l'administration publique et du monde des affaires ont pour règle, face à la mondialisation, de mettre l'accent sur les avantages de la libre circulation des biens et des capitaux, et de passer sous silence les conséquences

sociales qui peuvent en résulter. Pendant trop longtemps, nous avons cru que les gains économiques à long terme compenseraient les coûts sociaux à court terme. Nous avons toutefois oublié que les torts sociaux risquaient eux-mêmes de compromettre l'atteinte des objectifs économiques ». (10) Le rapport souligne aussi que le consensus politique dans le sens de politiques destinées à accroître l'efficience et l'expansion économique pourrait facilement disparaître si les sacrifices et les coûts sociaux étaient perçus comme incombant surtout aux segments les plus pauvres et les plus faibles de la société et si d'autres bénéficiaient des avantages. Sauf s'ils estimaient avoir un certain rôle à jouer dans la croissance de l'économie, ils retireraient sans doute leur appui du libre-échange, de la mobilité des capitaux, d'une immigration relativement ouverte, de la déréglementation et d'autres aspects semblables des économies ouvertes. (9-10)

Le Comité sénatorial fait observer que pour bon nombre de Canadiens, la mondialisation fait apparaître les fissures sociales entre ceux qui ont l'instruction, les compétences et la mobilité pour prospérer dans un marché mondial débridé — les « gagnants » apparents — et les autres. L'éclatement social ne découle pas nécessairement de la mondialisation. Pourtant, depuis que la libéralisation met les producteurs nationaux en contact avec des marchés mondiaux instables et avec des mouvements de capitaux qui sont importants par rapport à l'économie, elle augmente les risques — quoiqu'elle augmente aussi les avantages potentiels. En ce qui concerne la cohésion sociale, la difficulté est de déterminer quelles politiques permettent aux perdants de participer aux marchés dans des conditions plus équitables au pays et dans le monde. (10)

Le rapport indique que, jusqu'à récemment, la plupart des experts et des décideurs du secteur public pensaient qu'il y avait une corrélation entre les enjeux sociaux et les enjeux économiques, entre la justice sociale et les résultats économiques, entre le marché et la société. Le rapport fait état de données récentes provenant d'études mondiales qui montrent que des sociétés plus équitables sont probablement plus prospères à long terme et que la prospérité y atteint des niveaux

plus élevés. (10) L'égalité a une incidence positive sur l'investissement à la fois dans le capital humain et dans le capital matériel. (12)

Les auteurs du rapport sont d'avis que l'accroissement du nombre de sociétés transnationales a asséné « un coup dur à la cohésion sociale et au consensus social d'après-guerre ». (17)

> « Leur propriété est de plus en plus répartie entre plusieurs pays et les diverses composantes des principaux produits sont fabriquées dans des pays différents. Elles opèrent à une échelle mondiale ou planétaire. Elles n'ont pas de nationalité et ne sont pas enracinées dans une collectivité locale ou nationale. Comme les entreprises et leurs dirigeants dépendent moins qu'hier de l'économie locale ou régionale, elles ont moins intérêt à assurer le bien-être des citoyens. » (17)

Le rapport indique également que les marchés sont des institutions sociales et que leur existence repose sur l'impression de légitimité que donnent leurs processus et leurs effets. Étant donné que le marché international ou mondial est le seul marché qui ne soit pas régi par une instance politique dominante, les transactions entreprises sur le marché mondial sont celles qui sont le moins intrinsèquement légitimes, créant ainsi une tension entre la mondialisation et la société. (30) Les institutions qui manquent de légitimité ne fonctionnent pas bien à long terme. Il en va de même pour les marchés. Aussi faut-il, pour que la mondialisation soit plus équitable, veiller à ce que le marché mondial fonctionne selon un certain ensemble de règles et d'institutions qu'une majorité de gens peuvent considérer comme légitimes. (36)

En résumé, le rapport du Comité sénatorial contient trois principaux messages :

- Le défi le plus sérieux auquel font face les décideurs est de veiller à ce que l'intégration économique dictée par la mondialisation ne conduise pas à la désintégration sociale nationale.
- La cohésion sociale est affaire de valeurs partagées, mais aussi de redistribution.

- Les Canadiens doivent faire des choix pour régler les problèmes socioéconomiques que posent la mondialisation et la technologie. (2)

Des recherches et des thèses universitaires confirment les préoccupations exprimées dans le rapport du Comité sénatorial. Une étude récente du National Bureau of Economic Research (NBER) — réalisée par Alberto Alesina, Enrico Spolare et Romain Wacziary et intitulée *Economic Integration and Political Disintegration* — établit un lien entre la libéralisation des échanges et le séparatisme politique. L'ouvrage présente un modèle structuré de lien entre l'ouverture au commerce, d'une part, et le nombre et la taille des pays au stade de l'équilibre, d'autre part, et évalue les incidences de ce modèle en traçant le processus de formation et de succession de pays depuis la formation d'États-nations, au XIX^{e} siècle, jusqu'à présent. (1997: 18-26)

Leurs constatations portent à croire que, dans un monde de restrictions commerciales, les grands pays jouissent d'avantages économiques du fait que les frontières politiques déterminent la taille du marché et aussi que, dans un monde de libre-échange et de marchés mondiaux relativement petits, les groupes linguistiques ou ethniques peuvent tirer parti de la formation de petites entités politiques homogènes économiquement intégrées aux autres. Bien que les auteurs de l'étude reconnaissent que les frontières nationales ont encore de l'importance, leur étude laisse supposer que, à mesure que le processus de mondialisation économique progresse, le séparatisme politique qui a cours persistera. (25-26) « Dans un monde de marchés « mondiaux », le concept d'États-nations relativement grands et centralisés est et sera de plus en plus menacé, d'en bas, par le séparatisme régional et, d'en haut, par l'expansion d'institutions supranationales. » (27)

Dani Rodrik, économiste de Harvard, a examiné les enjeux liés à la mondialisation, à l'intégration économique et au conflit social dans un certain nombre d'ouvrages, notamment dans un livre qu'il a publié en 1997 et qui est intitulé *Has Globalization Gone Too Far?* En se penchant sur cette question, Rodrik soutient que « la tâche la plus ardue pour l'économie mondiale

dans les années à venir consistera à assurer la compatibilité de la mondialisation à la stabilité sociale et à la politique intérieure — ou en termes plus directs, à faire en sorte que l'intégration économique mondiale ne contribue pas à l'éclatement social ». (1997: 2)

Rodrik relève trois principales sources de tension entre le marché mondial et la stabilité sociale causées par l'intégration économique. Premièrement, il souligne que la mondialisation peut se traduire par une asymétrie croissante entre des groupes qui peuvent franchir les frontières nationales et ceux qui ne le peuvent pas (les détenteurs de capital, les ouvriers qualifiés et professionnels par opposition aux ouvriers non qualifiés ou spécialisés et aux cadres moyens). Ainsi, les ouvriers non qualifiés d'un pays peuvent être plus facilement remplacés par des ouvriers d'autres pays. (26) Deuxièmement, la mondialisation provoque des conflits dans les pays et entre eux relativement aux normes nationales et aux institutions sociales qui les incarnent (par exemple, aux pratiques en milieu de travail, aux règles juridiques, aux filets de sécurité sociale, aux normes de travail et aux normes environnementales). Ces conflits surviennent à cause des différences qui existent dans les dispositions sociales ayant des conséquences sur les courants d'échanges commerciaux et d'investissements, et parce qu'en fait ces courants compromettent les dispositions sociales nationales. (48) Troisièmement, la mondialisation a rendu extrêmement difficile la mise en place d'un filet de sécurité sociale. (4-7) Il est d'avis que le problème résulte du fait que la mondialisation exige de plus en plus que l'État offre un filet de sécurité sociale et, en même temps, réduit sa capacité de jouer ce rôle et qu'ainsi elle met en péril le consensus social nécessaire pour maintenir les marchés intérieurs ouverts au commerce mondial. (53)

Rodrik ne pense pas que la mondialisation soit allée trop loin, quoiqu'il souligne que, mal gérées, les pressions sociales découlant de l'intégration économique mondiale se traduiront par une « mauvaise économie » et par un « mauvais gouvernement », non seulement parce qu'elles exacerberont les tensions entre les groupes, mais aussi parce qu'elles réduiront la

volonté des groupes mobiles mondiaux de collaborer entre eux à la résolution de leurs différences. (70) La mondialisation « assène un coup double à la cohésion sociale — d'une part, en exacerbant le conflit touchant les opinions de base sur l'organisation sociale et, d'autre part, en affaiblissant les forces qui, en règle générale, militeraient pour le règlement des conflits par le biais de discussions et de délibérations nationales ». (70) Pour finir, Rodrik nous rappelle que « le grand défi du XXIe siècle est d'établir un nouvel équilibre entre le marché et la société, équilibre qui continuera de stimuler l'esprit d'entreprise du secteur privé sans ébranler le fondement social de la coopération ». (85)

Peu avant les réunions de l'OMC à Seattle à l'automne de 1999, Dani Rodrik a rédigé un éditorial intitulé « Five Simple Principles for World Trade ». Comme le mentionne Rodrik, « dans ce débat acrimonieux, toutes les parties s'accordent à dire que la stabilité du système économique mondiale repose sur un système de règles mondiales. C'est la nature de ces règles qui fait l'objet d'un différend ». Rodrik ajoute que toutes les parties devraient admettre les principes suivants :

- Le commerce est un moyen qui permet de parvenir à une fin, non une fin en soi.
- Les règles commerciales doivent tenir compte de la diversité des institutions et des normes nationales.
- Les pays antidémocratiques ne peuvent pas compter sur les mêmes privilèges commerciaux que les pays démocratiques.
- Les pays ont le droit de protéger les dispositions et les institutions sociales qui leur sont propres.
- Les pays n'ont cependant pas le droit d'imposer leurs préférences institutionnelles aux autres.

Dans son dernier ouvrage, The Lexis and the Olive Tree, le journaliste américain Thomas L. Friedman aide à comprendre certains des enjeux complexes que soulève la mondialisation — dont l'incidence de la mondialisation sur la culture — par des exemples qu'il a puisés dans ses observations de première main sur ce qui peut arriver quand les sociétés et les forces de la mondialisation entrent en conflit. Il fait l'observation suivante : « Quand vous enlevez aux maisons des gens leurs

caractéristiques distinctives — en les uniformisant ou en les détruisant sur le plan environnemental — vous portez atteinte non seulement à la culture des gens, mais aussi à la cohésion sociale. La culture, au mieux, peut être l'un des moyens les plus puissants de modération volontaire du comportement humain. Elle donne une structure et un sens à la vie. Elle autorise tout un ensemble d'habitudes, de modérations comportementales, d'attentes et de traditions qui jettent les bases de la vie et maintiennent la cohésion des sociétés. Quand elle n'est pas assujettie à des restrictions, la mondialisation déracine les cultures et les milieux, elle détruit les assises sous-jacentes nécessaires à la vie en société. » (1999: 242)

Friedman pense aussi que les mécanismes de la mondialisation contribuent au « sentiment généralisé, en particulier dans les pays démocratiques, que même si les gens vivent en démocratie dans leur pays, ils ont perdu la maîtrise de leur vie, parce que même leurs représentants élus doivent dorénavant s'incliner devant les dictateurs non élus du marché ». (161) Comme la mondialisation crée un marché unique — et d'énormes économies d'échelle qui récompensent ceux qui ont la même activité commerciale ou vendent le même produit partout dans le monde — elle peut homogénéiser la consommation simultanément dans le monde entier. Et parce que la mondialisation en tant que mécanisme qui homogénéise la culture et détruit l'environnement progresse si rapidement, il y a un réel danger que d'ici quelques décennies seulement elle puisse anéantir la diversité écologique et biologique qui est le fruit d'une évolution humaine et biologique de millions d'années. (221) Plus l'incompatibilité est grande entre les normes culturelles d'un pays et les normes du système de mondialisation, plus le processus d'adaptation sera difficile. (335)

Friedman soutient qu'un des moyens d'atténuer ces effets est d'appliquer les principes de la mondialisation durable. « Vous ne pouvez pas fonder une nouvelle société — si essentielle pour réagir au système de mondialisation — si vous détruisez en même temps les bases culturelles qui soudent votre société et lui procurent l'assurance et la cohésion nécessaire

pour interagir judicieusement avec le monde.[...] Je crains que sans un environnement durable, il n'y ait aucune culture durable et que sans culture durable, il n'y ait aucune communauté durable et que sans communauté durable, il n'y ait pas de mondialisation durable. » (243) D'une certaine façon, la plus grande menace qui pèse aujourd'hui sur la mondialisation est la mondialisation elle-même. (332)

Dans une allocution récente qu'il a prononcée dans le cadre du Programme des conférenciers éminents d'Industrie Canada, « What's a Country For? Globalization, North American Integration and Social Policy », Keith Banting s'est déclaré convaincu que l'évolution de la politique sociale a été façonnée par le double rôle de l'État — national et international. (2000: 1) Il pose les questions suivantes : « Est-il possible de se livrer entièrement à l'économie mondiale, tout en conservant une approche nationale distinctive à l'égard du contrat social? Ou les pressions économiques de la concurrence réduisent-elles les niveaux de liberté dont bénéficie l'État? Les démocraties avancées convergent-elles vers un modèle transnational de politique sociale? S'il en est ainsi, [...] à quoi sert un pays? » (1)

Banting conclut que les faits observés n'autorisent pas à présumer une convergence inévitable vers des régimes de politique sociale. (5-6) En tenant compte, par exemple, des dépenses sociales par rapport au produit intérieur brut dans les pays de l'OCDE, il a constaté que la convergence était même plus forte dans les années 1960 et 1970 qu'elle ne l'est aujourd'hui. (6) Cela ne veut cependant pas dire que l'intégration économique est inutile; pourtant, tout porte à croire que les pressions dans le sens de l'harmonisation ou la course à l'uniformité ne sont pas immenses. (7) Banting estime que les contraintes sont réelles, mais non pas synonymes de déterminisme économique. Il est permis d'admettre des variations nationales des thèmes courants de la vie moderne. L'étendue de la convergence entre le régime social du Canada et celui des États-Unis tiendra autant à l'évolution des politiques intérieures qu'à celle des enjeux économiques. Nous devons trouver des façons d'enchâsser à nouveau le libéralisme économique dans un système de protection sociale adapté au

siècle nouveau. Il faudra par conséquent de nouveau parler de droits sociaux, quoique dans une forme qui convienne à une époque de mondialisation. (13). « À quoi sert un pays? Il s'agit, au moins en partie, d'un instrument en écho aux cultures et aux politiques intérieures distinctives. » (7-8)

Commerce, culture et communauté culturelle mondiale

Dès la publication du *Rapport de la Commission MacBride* (Commission internationale pour l'étude des problèmes de la communication) en 1980, l'UNESCO a admis qu'une intervention était nécessaire pour établir un équilibre plus juste et plus équitable du flux de l'information et de l'expression culturelle entre les grands pays riches et les autres, plus petits et moins développés. Récemment, en 1995, la Commission mondiale de la culture et du développement a présenté un rapport intitulé *Notre diversité créatrice* à l'UNESCO et aux Nations Unies. Ce rapport de 300 pages orienté vers l'action étudie « les relations bilatérales entre la culture et le développement ». Le développement est plus que la croissance économique : c'est un « un processus d'accroissement de la liberté effective de ceux qui en bénéficient de poursuivre toute activité à laquelle ils ont des raisons d'attacher de la valeur ». (1995: 14) La culture est définie comme « des façons de vivre ensemble ». (14)

Pour la Commission, la culture n'est pas seulement un instrument d'expansion économique, mais aussi une fin souhaitable en soi. Les auteurs du rapport font observer que l'importance économique accrue des industries culturelles a créé une tension entre les intérêts commerciaux et le désir que le contenu reflète la diversité. Ils recommandent un réexamen des politiques culturelles, en proposant que les gouvernements adoptent un rôle d'orientation moins direct à l'égard de la promotion des produits culturels et aussi de la correction de certains des effets de distorsion des mécanismes du marché libre. (41) Au centre du rapport est l'Agenda international de la culture et du développement. Un thème qui est abordé dans

toutes les recommandations formulées dans ce rapport est la nécessité pour les gouvernements et les acteurs nationaux, de même que pour les agences et les organismes internationaux, de travailler ensemble à la promotion de la diversité culturelle.

En 1998, pour donner suite à son rapport *Notre diversité créatrice*, l'UNESCO a publié le premier Rapport mondial sur la culture, Culture, créativité et marchés, dans le cadre de sa série de rapports mondiaux. Ce recueil interdisciplinaire d'ouvrages d'économistes, de spécialistes en sciences sociales, d'anthropologues et d'autres experts offre une vaste gamme de données objectives sur la culture et le développement dans le contexte général de la mondialisation. L'analyse, tout au long du rapport, établit que la culture n'est pas seulement liée à la création artistique et à des questions ethniques et autochtones, mais qu'elle a aussi des dimensions sociales et politiques. (1998: 345)

La partie 3 du rapport *Créativité, marchés et politiques culturelles*, offre un intérêt particulier pour l'examen des enjeux liés au commerce et à la culture. Les travaux de recherche exposés dans cette section du rapport, d'une part soulèvent des questions sur la façon dont peuvent s'y prendre les sociétés pour mieux gérer les incidences de la mondialisation sur les cultures locales et nationales et sur leur créativité de manière à les conserver, à les préserver et à les protéger et, d'autre part, s'attachent à déterminer des façons de concevoir et de reformuler la politique culturelle pour qu'elle réponde à ces nouvelles exigences. (154) Les auteurs du rapport font une mise en garde contre les réactions contre-productives, tournées vers l'intérieur et défensives aux changements économiques mondiaux et préconisent plutôt des démarches positives qui permettent de saisir de nouvelles occasions d'exploiter le changement et de le gérer. (156) Le rapport traite de plusieurs aspects importants de la politique culturelle : l'incidence des marchés mondiaux sur la créativité, la naissance et le développement d'industries culturelles, l'héritage culturel, la protection des droits des créateurs et de l'intérêt public en cette époque de la culture électronique. Les travaux de recherche donnent également à penser que bon nombre de cultures et de

produits culturels sont stimulés, et non pas menacés, par le contact interculturel et les marchés mondiaux. (156)

Les auteurs du rapport réclament une refonte des politiques culturelles de sorte que l'incidence positive de la mondialisation sur la créativité, à savoir l'ouverture des marchés, puisse être définie et favorisée; et que les incidences positives et négatives des marchés mondiaux sur les industries culturelles soient identifiées « pour [qu'on puisse] être à même de prendre les mesures qui les protégeront et favoriseront leur essor culturel et économique ». (345) Bien qu'ils soutiennent que la diversité contribue à la créativité, les auteurs du rapport déclarent aussi qu'il ne suffit pas seulement de prôner la diversité dans l'abstrait. Le rapport *Notre diversité créatrice* « a ouvert la voie, mais il nous incombe maintenant d'aller au-delà et de montrer précisément comment la diversité, en plus d'être précieuse, belle et charmante en elle-même, favorise le succès économique, le développement social, la stabilité politique et le règlement des conflits ». (343)

Le Canada s'emploie activement avec d'autres pays à promouvoir l'idée de diversité culturelle dans un certain nombre de tribunes internationales, au niveau à la fois des ministères et des fonctionnaires. Les discussions internationales ont été particulièrement importantes ces deux dernières années : une série de réunions a été organisée par des organisations internationales telles que l'UNESCO, la Banque mondiale et le Conseil de l'Europe pour offrir l'occasion aux représentants de pays de partager leurs vues et leur expérience sur la meilleure façon de protéger et de promouvoir la diversité culturelle.

Par exemple, en février 1998, une table ronde, Le Canada et le Conseil de l'Europe : un nouveau partenariat, a été présidée par l'Association parlementaire Canada-Europe. Comme l'ont indiqué les participants de la table ronde, l'intégration économique croissante provoque la pénétration par entrecroisement des langues et des cultures. La difficulté de préserver la cohésion sociale et de faire face au changement économique est devenue un phénomène mondial. [TRADUCTION] « Pour les démocraties libérales avancées en Europe, comme au Canada, le défi que soulèvent ces

mécanismes de la mondialisation est de tirer parti des avantages économiques, sociaux et culturels offerts par la nouvelle technologie et les marchés libres en réduisant au minimum ou en éliminant les dangers évidents qu'ils présentent également. » (1998: 6)

À mesure que les gouvernements ont été contraints de s'attaquer à un vaste éventail d'exigences économiques, les citoyens ont ressenti les effets des compressions gouvernementales dans la vaste gamme des secteurs de la politique sociale, dont l'éducation, la santé, les services sociaux et le logement. (8) Comme la culture reflète l'histoire et l'identité d'une société, elle est essentielle au développement et à l'expression de ses valeurs de même qu'au développement du commerce, de l'emploi et du tourisme. C'est pourquoi les gouvernements ont traditionnellement pris d'importantes mesures (législation, politiques et programmes) pour appuyer la culture. Les pressions exercées par les accords commerciaux internationaux pour libéraliser les échanges et les investissements ont, elles aussi, raffermi la volonté de certains gouvernements de promouvoir, de protéger et de préserver tous les aspects de la vie culturelle dans leur pays, partiellement en réponse à l'omniprésence de la culture populaire américaine et par suite de la difficulté de préserver la capacité de protéger la culture au moment de négocier de nouveaux accords de commerce et d'investissement. (7)

Comme l'a dit un des conférenciers, l'écrivain canadien John Ralston Saul, « cessez de penser et d'agir comme si la mondialisation était inéluctable; le fait d'adopter une attitude passive nous amène à accepter ses répercussions. Si les êtres humains sont assez intelligents pour créer une nouvelle technologie, pourquoi ne sont-ils pas assez intelligents pour la diriger au lieu de se faire diriger par elle? Il est inacceptable que le sort des programmes sociaux, de l'éducation et de la culture repose sur de telles bases économiques ». (30) Saul recommande que la culture et l'éducation ne deviennent pas des « produits discrétionnaires ». Ils sont essentiels à la société et ne devraient pas être traités de façon bassement commerciale comme un bien ou un service. (30-32)

En prenant comme point de départ le rapport de 1995, *Notre diversité créatrice*, l'UNESCO a organisé la Conférence intergouvernementale sur les politiques culturelles pour le développement qui a eu lieu à Stockholm, en Suède, en mars et avril 1998. Par suite de ces discussions, la conférence de Stockholm a adopté un Plan d'action sur les politiques culturelles pour le développement qui réaffirme les principes fondamentaux de la Déclaration de 1982 de Mexico sur les politiques culturelles qui souligne « que dans son sens le plus large, la culture peut aujourd'hui être considérée comme l'ensemble des traits distinctifs spirituels et matériels, intellectuels et affectifs qui caractérisent une société ou un groupe social ». (1998: 1) Par définition, la culture « englobe, outre les arts et les lettres, les modes de vie, les droits fondamentaux de l'être humain, les systèmes de valeur, les traditions et les croyances ». (1) Le plan d'action insiste également sur la dimension culturelle du développement et sur la nécessité d'admettre l'importance des valeurs universelles et la diversité culturelle. Il souligne l'importance croissante de la société dans le domaine de la culture et l'importance de permettre l'épanouissement des capacités créatrices. Attestant de l'évolution rapide des changements sociaux, technologiques et culturels, et des inégalités croissantes au niveau national et international, le plan montre bien l'importance qu'il y a à respecter le droit de propriété intellectuelle, compte tenu des risques et des difficultés que soulève la promotion des industries culturelles et du commerce des produits culturels.

En juin 1998, juste après la réunion de Stockholm, le ministre du Patrimoine canadien a présidé une conférence qui a eu lieu à Ottawa et qui portait sur la politique culturelle mondiale et sur l'importance de soutenir les cultures locales et nationales dans un monde qui se mondialise de plus en plus. Les discussions étaient centrées sur trois thèmes principaux : la diversité culturelle et le développement, le rôle de la culture dans les relations à l'échelle mondiale, la culture et le commerce. Ce dernier thème approfondissait une conclusion principale de la conférence de Stockholm, notamment que les biens et services culturels devraient être intégralement

considérés et traités comme des marchandises d'un genre différent. (1999: 14-17) La discussion a aussi porté sur la meilleure façon d'ériger des ponts entre les intérêts culturels et économiques, et d'élaborer des stratégies pour le secteur privé et le secteur public, les organisations non gouvernementales et les organisations internationales. La conférence a abouti à la création d'un Réseau international sur la politique culturelle, qui est composé de ministres de 38 pays et dont le but est de mieux faire connaître et d'appuyer la diversité culturelle à cette époque de mondialisation et de changements technologiques. Le réseau continue d'oeuvrer à l'atteinte de cet objectif, à la fois au niveaux des ministres et des fonctionnaires, par le biais d'une série de réunions et d'ateliers formels et informels.

Le Canada continue de jouer un rôle de premier plan dans la promotion de la diversité culturelle à l'échelle mondiale. Les discussions de Stockholm et d'Ottawa étaient accompagnées de réunions à Paris, à Rio de Janeiro, à Washington, à Rome et à Oaxaca. Des déclarations conjointes ont par ailleurs été signées avec les gouvernements du Mexique et de la France à l'appui de la diversité culturelle. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et ministère du Patrimoine canadien continuent d'oeuvrer avec les intervenants au pays et avec les gouvernements étrangers et les organisations internationales à la promotion et à la mise en pratique de la nouvelle conception de la diversité culturelle.

Nouvelles stratégies pour la culture et le commerce canadiens

Le Groupe de consultations sectorielles sur le commerce extérieur (GCSCE) des industries culturelles fait partie du système-conseil du gouvernement fédéral sur le commerce mondial. Il est un moyen pour les fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et du ministère du Patrimoine canadien de consulter les représentants des industries culturelles du Canada. En février 1999, le GCSCE a publié une déclaration de principe intitulée *Nouvelles stratégies pour la culture et le commerce : la culture*

canadienne dans le contexte de la mondialisation et dans laquelle il se déclare préoccupé par l'effet que le commerce mondial, conjugué aux rapides changements technologiques, a sur notre capacité de promouvoir la culture canadienne. Le rapport fait état d'un certain nombre de facteurs qui poussent au changement et créent à la fois des défis et des occasions pour les industries culturelles canadiennes :

1) La numérisation et la convergence de la radiodiffusion, de la câblodistribution, de la communication par satellite et des télécommunications donnent naissance à de nouvelles technologies, qui feront concurrence aux systèmes de distribution actuels. Elles accroissent en même temps la possibilité de diffuser des produits culturels à contenu canadiens à l'intérieur du pays comme à l'étranger.
2) Les nouvelles technologies offrent aux Canadiens de nouveaux outils de communication, mais elles mettent à rude épreuve l'aptitude des pouvoirs publics à faire respecter les règlements visant à garantir aux Canadiens l'accès aux produits culturels d'origine canadienne. (Nota : Tout au long du document, les « produits » culturels s'entendent à la fois des biens et des services.)
3) Les politiques nationales évoluent et s'adaptent à des phénomènes comme la croissance des multinationales et l'intégration verticale des systèmes et des produits de divertissement, de distribution et de diffusion.
4) La tendance vers une plus grande ouverture des marchés et vers la libéralisation des échanges commerciaux complique la tâche de négocier des accords commerciaux qui reconnaissent la diversité et le caractère singulier des produits culturels. (1999: ii)

Le rapport expose les politiques culturelles en vigueur au Canada et les politiques culturelles mises en application dans d'autres pays et fait état de la pression qu'exercent la technologie et les accords commerciaux internationaux. Il énonce ensuite les options de la politique canadienne sur le commerce de la culture. Le GCSCE propose que le Canada réaffirme l'importance de la diversité culturelle et de la nécessité de veiller à ce que les histoires et les expériences

propres à un pays soient diffusées à la fois parmi ses citoyens et dans le reste du monde. De l'avis du GCSCE, il y a deux stratégies principales :

- la stratégie de l'exemption culturelle, suivie par le passé, qui consiste à soustraire la culture du champ des négociations commerciales internationales;
- une nouvelle stratégie, comportant la négociation d'un nouvel instrument international qui porterait expressément sur la diversité culturelle et reconnaîtrait le rôle légitime que jouent les politiques culturelles nationales pour assurer la diversité culturelle. (ii)

D''après l'analyse effectuée par le GCSCE, l'incidence des accords de commerce et d'investissement sur la culture et le fait d'admettre, d'une part, que les outils et les démarches employés dans le passé pour éviter que les biens et services culturels soient assujettis au même traitement que d'autres biens et services et, d'autre part, que l'exclusion de la culture a ses limites suscitent de vives préoccupations dans le monde. En exposant un certain nombre de remises en cause sur le plan commercial dont ont récemment fait l'objet les politiques culturelles canadiennes, le rapport du GCSCE indique que, à mesure que les pays libéraliseront leurs échanges, les disciplines pourraient devenir plus rigoureuses et le nombre de contestations contre les politiques culturelles nationales pourrait augmenter. (26) Ces remises en cause font ressortir la nécessité de favoriser un milieu où l'expression et la diversité culturelles peuvent prospérer. Le rapport propose que le Canada demande à d'autres pays de mettre au point un nouvel instrument culturel international qui tiendrait compte de l'importance de la diversité culturelle et de prendre en considération les politiques culturelles conçues pour promouvoir et protéger cette diversité. Ce nouvel instrument culturel international :

- tiendrait compte de l'importance de la diversité culturelle;
- attesterait que les biens et services culturels sont suffisamment différents des autres produits;
- reconnaîtrait que les mesures et les politiques intérieures destinées à assurer l'accès à une variété de produits culturels

autochtones sont suffisamment différentes des autres politiques;

- exposerait les règles relatives au type de réglementation intérieure et d'autres mesures auxquelles pourraient ou non avoir recours les pays pour accroître la diversité culturelle et linguistique;
- indiquerait comment les disciplines commerciales s'appliqueraient ou ne s'appliqueraient pas aux mesures culturelles qui sont conformes aux règles convenues. (32)

Récemment, dans un discours qu'il a prononcé dans le cadre d'un symposium à l'Université de New York et qui était intitulé « The World Trading System and Culture: Looking at the Problem from a Cultural Perspective », Ivan Bernier a donné des précisions sur ce qu'un instrument international de diversité culturelle pourrait contenir. Il a indiqué que les tentatives effectuées pour résoudre la tension entre le commerce et la culture s'étaient limitées à soustraire de différentes façons les biens et services de l'application des accords commerciaux. Ces tentatives n'ont pas réussi parce qu'elles ne cherchaient pas à résoudre le problème global de la diversité culturelle et considéraient le problème exclusivement du point de vue commercial. (3) Pourtant, Bernier estime que la démarche proposée par le GCSCE pourrait aboutir, parce qu'elle érigerait un pont entre les préoccupations culturelles et les préoccupations commerciales.

Pour comprendre plus concrètement de quelle façon l'instrument fonctionnerait, il juge nécessaire d'examiner les principes qui sous-tendent le concept de diversité culturelle, principes qui ont déjà été énoncés dans un certain nombre de résolutions, de déclarations et d'accords internationaux. (4) Brièvement exposés par ordre d'importance, ces quatre principes sont les suivants :

- la culture revêt une très grande importance comme moyen individuel et collectif de communication et de développement;
- le patrimoine culturel est une composante essentielle de l'identité et de l'autocompréhension d'un peuple et, pour cette raison, il doit être protégé;

- un auteur a le droit de faire protéger ses intérêts moraux et matériaux en ce qui a trait à sa création;
- les échanges culturels sont essentiels à la promotion du rapprochement entre les peuples et à la diffusion de la culture pour le bien-être de l'humanité et pour la progression de la civilisation. (4-7)

Bernier fait observer que la comparaison de l'approche culturelle susmentionnée avec l'approche commerciale, comme instruments de développement, révèle une inversion de l'ordre des priorités. Selon lui, cette différence dans les approches est au centre du débat sur la culture et le commerce. (8) Il évoque brièvement la difficulté à désigner l'organisation internationale qui gérera l'instrument — l'UNESCO ou l'OMC — et se demande s'il vaudrait mieux ne pas le confier à une organisation quelle qu'elle soit. (9) Bernier fait également état de la nécessité de se mettre d'accord sur cette question au niveau international, processus auquel le Réseau international sur la politique culturelle contribuera pour beaucoup à son avis. (9)

Par suite de la publication du rapport du GCSCE, le gouvernement a annoncé, dans le cadre de son discours du Trône de 1999, son intention d'élaborer une nouvelle façon de concevoir à l'échelle mondiale le soutien de la diversité de l'expression culturelle. Dans sa réponse au Rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, Le Canada et l'avenir de l'Organisation mondiale du commerce, de juin 1999, le gouvernement a indiqué qu'il tenterait de renforcer l'appui à cette stratégie auprès des intervenants nationaux et sur des tribunes telles que le Réseau international sur la politique culturelle, l'UNESCO, l'OMC, l'OCDE et La Francophonie et, en attendant que la négociation d'un nouvel accord aboutisse, il s'efforcera de faire en sorte que les accords internationaux offrent le plus de latitude possible pour mettre en oeuvre ses objectifs culturels.

Conclusion

Comme l'indique l'analyse des ouvrages qui précède, les avis sur le commerce et la culture sont partagés, mais certains messages importants peuvent être clairement mis en évidence. Le commerce n'est pas une fin en soi, mais plutôt un moyen d'atteindre un grand objectif — une société meilleure. L'importance des oeuvres culturelles est également sociale et politique, de même qu'économique. La poursuite d'objectifs culturels nationaux est tout aussi importante que les objectifs de la politique étrangère et de la politique commerciale. Les biens et services culturels sont des marchandises d'un genre *différent*. La diversité culturelle est préférable à l'homogénéité. Les gouvernements ont un rôle important à jouer dans la promotion et la préservation de la diversité culturelle.

Bien que l'intégration économique soit un phénomène mondial, puisqu'elle a une incidence sur les cultures du monde entier, le débat dans le contexte canadien porte en fait sur le Canada et l'incidence sur le Canada de notre plus important partenaire commercial et plus proche voisin, les États-Unis. Compte tenu de cette proximité géographique, d'une langue commune partagée par la majorité de leurs citoyens, d'origines historiques semblables et de nombreuses influences communes sur les traditions juridiques et politiques et sur le développement économique, il n'est pas surprenant que l'influence de la culture populaire américaine sur la culture canadienne, en particulier sur la culture canadienne-anglaise, soit très forte. Un certain nombre de modèles théoriques qui sous-tendent les politiques et programmes de développement culturel ont été exposés dans les ouvrages et articles examinés. De nombreux auteurs perçoivent comme une menace pour la diversité culturelle mondiale les efforts des États-Unis en vue d'imposer le modèle qu'ils préconisent — à savoir le modèle de marché — à d'autres pays par le biais d'accords commerciaux.

Les industries culturelles qui font fonction à la fois d'instruments de communication de la culture canadienne et de liens unissant les Canadiens sont au centre du débat — non seulement au sens strict des arts, mais dans le sens plus large de

nos passe-temps, de nos habitudes, de nos images, nos institutions, de nos façons de concevoir le monde et de notre mémoire collective. Depuis l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange en 1989, l'efficacité de l'exclusion de la culture a été au premier plan d'un grand nombre de discussions. Les avis sont très partagés, mais il semble que l'on s'accorde généralement pour dire que l'exclusion ne fonctionne pas. D'autres solutions de rechange ont été exposées dans des ouvrages, mais la plupart reposent sur un principe commun — un système basé sur des règles est préférable à un système où l'incertitude créée par des contestations et des mesures de rétorsion judiciaires affaiblit peu à peu la viabilité de la politique culturelle canadienne.

On s'accorde de plus en plus pour dire que les règles de contenu et d'investissement destinées à assurer un espace pour les « voix canadiennes qui racontent des histoires canadiennes » n'atteignent pas les objectifs visés. Un certain nombre d'observateurs ont fait valoir que l'on pourrait remédier à cette situation en s'accordant à reconnaître qu'il faut surtout privilégier un contenu véritablement « canadien ». Certains auteurs ont aussi expliqué comment les changements technologiques qui se produisent dans les industries culturelles canadiennes accélèrent le développement de nouveaux médias, notamment la vidéo interactive, les services basés sur les sons et les textes qui reposent sur la convergence des télécommunications, de l'informatique et de la radiodiffusion. Ces changements remettent en question les modèles traditionnels d'économie et de réglementation pour les industries culturelles et montrent bien la nécessité de les repenser.

Pour qu'un nouveau modèle porte fruit, il sera important que les pays qui s'engageront acceptent vraiment les principes de base qui le sous-tendent. L'un des exercices les plus délicats sera de faire approuver ces principes, notamment par notre important partenaire commercial. Dans ce contexte, comme plusieurs auteurs l'ont indiqué, il est important de comprendre que la position des États-Unis repose sur des principes de base et sur le fait que l'État soutient depuis longtemps les activités

culturelles. Il importera aussi de continuer à renforcer le nouveau consensus qui se dessine sur la nécessité de mettre au point un instrument de diversité culturelle.

La libéralisation des échanges a une incidence économique directe sur les industries culturelles canadiennes et sur le développement de la culture canadienne, mais quelle incidence a la consommation d'énormes quantités de produits et de services culturels sur l'identité canadienne? Les travaux de recherche actuels ne peuvent pas répondre à cette question de façon probante. La recherche indique toutefois que les Canadiens ont des valeurs et des attitudes culturelles différentes de celles des Américains, quoiqu'elle indique aussi que ces différences sont de moins en moins marquées à mesure qu'elles convergent vers un ensemble commun de valeurs nord-américaines. Il ne s'agit pas d'américanisation, mais d'une partie intégrante d'un phénomène hémisphérique et mondial. Les valeurs et les attitudes évoluent très lentement, sur des générations. Bien que le libre-échange ait probablement favorisé ce processus, il ne s'agit manifestement pas du seul moteur de changement. Ce qui n'est pas clair, c'est où, en fin de compte, nous mènera cette convergence des valeurs et si, tout bien considéré, elle déterminera notre capacité de demeurer typiquement canadien. Il est encore trop tôt pour le dire.

Enfin, un nombre croissant d'observateurs au Canada et à l'étranger craignent que l'intégration des économies dans le monde exerce des pressions croissantes sur les « contrats sociaux » qui unissent nos sociétés. On ne saurait guère douter de l'incidence de l'intégration économique sur la cohésion sociale; on ne peut pourtant pas parler de déterminisme économique. L'État-nation n'est pas inutile. Il doit encore jouer un rôle pour que les conséquences négatives de l'intégration économique soient atténuées et que tous les membres de la société profitent des avantages de cette intégration.

Un certain nombre de chercheurs dont les travaux de recherche ont été analysés ici ont mis au jour des lacunes dans notre connaissance du rapport entre intégration économique et culture. Dans ce contexte, il convient de noter que dans le cadre du Projet sur les tendances, un certain nombre d'équipes de

recherche s'emploient à effectuer des recherches qui intéressent directement la libéralisation des échanges et la culture, l'identité et la cohésion sociale. Leurs travaux de recherche porteront sur des questions comme celles-ci : Quel effet la mondialisation a-t-elle sur l'identité? Sur les systèmes sociaux? Sur les institutions ordinaires dans lesquelles les gens vivent et travaillent? Sur le maintien et le développement de la cohésion sociale? En quoi l'intégration nord-américaine est-elle aujourd'hui différente et qu'est-ce que cela signifie pour les intérêts des Canadiens? De quelle façon évoluera l'intégration nord-américaine au cours de la prochaine décennie? Quelles mesures peuvent être prises pour préserver et accroître les possibilités et réduire au minimum les risques de l'intégration nord-américaine? Il est prévu que les résultats de ces travaux de recherche seront connus au cours de l'année 2000.

Bibliographie

1. Keith Acheson and Christopher Maule, *Much Ado about Culture: North American Trade Disputes*, Studies in International Economics, 1999.

2. Michael Adams, *Canadian Social Values at the End of the Millennium*, 1997.

3. Alberto Alesina, Enrico Spolare and Romain Wacziary, *Economic Integration and Political Disintegration*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 6163, 1997.

4. Keith Banting, *What's a Country For? Globalization, North American Integration and Social Policy*, allocution prononcée dans le cadre du Programme des conférenciers éminents d'Industrie Canada, janvier 2000.

5. Ivan Bernier, "Cultural Goods and Services in International Trade Law", in *The Culture/Trade Quandary: Canada's Policy Options*, publication dirigée par Dennis Browne, 1998.

6. Ivan Bernier, *The World Trading System and Culture: Looking at the Problem from a Cultural Perspective*, allocution prononcée à l'université de New York, janvier 2000

7. Dennis Browne rédacteur, *The Culture/Trade Quandary: Canada's Policy Options*, 1998.

8. *Le Canada et le Conseil de l'Europe : un nouveau partenariat*, Rapport sur la table ronde présidée par l'Association parlementaire Canada-Europe, Ottawa, février 1998, Direction de la recherche parlementaire, juin 1998.

9. *Le Canada et l'avenir de l'Organisation mondiale du commerce*, réponse au Rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, juin 1999.

10. Graham Carr, "Trade Liberalization and the Political Economy of Culture: An International Perspective", in *Canadian- American Public Policy*, No. 6: juin 1991.

11. Richard Collins, "Trading in Culture the Role of Language", *Canadian Journal of Communication*, Volume 19, 3/4, 1994.

12. Thomas L. Friedman, *The Lexis and the Olive Tree*, 1999.

13. Jeffrey E. Garten, "Cultural Imperialism is No Joke", in *Business Week*, novembre 1998.

14. Oliver J. Goodenough, "Defending the Imaginary to Death? Free Trade, National Identity, and Canada's Cultural Preoccupation", in *Arizona Journal of International and Comparative Law*, Vol. 15, No. 1, 1998.

15. Rebecca Goldfarb, *The Implications for the Cultural Sector of Harmonization of Economic Policies and Standards*, SRA Report, Patrimoine canadien, 1998.

16. Ronald F. Inglehart, Neil Nevitte and Miguel Basanez, *The North American Trajectory: Cultural, Economic, and Political Ties Among the United States, Canada, and Mexico*, 1996.

17. Liss Jeffrey, "Rethinking Audiences for Cultural Industries: Implications for Canadian Research", *Canadian Journal of Communication*, Volume 19, 3/4, 1994.

18. Liss Jeffrey, "The Impact of Globalization and Technological Change on Culture and National Identity: A Call for Visionary Pragmatism", in *The Culture/Trade*

Quandary: Canada's Policy Options, publication dirigée par Dennis Browne, 1998.

19. Seymour Martin Lipset, *Continental Divide: Values and Institutions of the United States and Canada*, 1991.

20. Rowland Lorimer and Nancy Duxbury, "Of Culture, the Economy, Cultural Production, and Cultural Producers, an Overview", in *Canadian Journal of Communication*, Volume 19, 3/4, 1994.

21. Stuart McFadyen, Adam Finn, Colin Hoskins, Rowland Lorimer editors, "Introduction", in *Canadian Journal of Communication*, Volume 19, 3/4, 1994.

22. *Nouvelles stratégies pour la culture et le commerce : la culture canadienne dans le contexte de la mondialisation*, Groupes de consultations sectorielles sur le commerce extérieur (GCSCE), février 1999.

23. *La culture sur la scène mondiale*, Rapport final de la Rencontre internationale sur la politique culturelle, Ottawa, Canada, Patrimoine canadien, 1999.

24. Victor Rabinovitch, "Social and Economic Rationales for Domestic Cultural Policies", in *The Culture/Trade Quandary: Canada's Policy Options*, publication dirigée par Dennis Browne, 1998.

25. Marc Raboy, Ivan Bernier, Florian Sauvageau and Dave Atkinson, "Cultural Development and the Open Economy: A Democratic Issue and a Challenge to Public Policy", in *Canadian Journal of Communication*, Volume 19, 3/4, 1994.

26. Daniel Schwanen, *A Matter of Choice: Toward a More Creative Canadian Policy on Culture*, C.D. Howe Institute Commentary, 1998.

27. Sheridan Scott, "The Impact of Technological Change on Canada's Cultural Industries", in *The Culture/Trade Quandary: Canada's Policy Options*, publication dirigée par Dennis Browne, 1998.

28. *The State of Affairs in the Nation*, The Goldfarb Report 1999.

29. Ignacio Ramonet, *Géopolitique du chaos*, (traduit du français par Andrea Lyn Sacara), 1998.

30. Dani Rodrik, *Has Globalization Gone Too Far?* , 1997

31. Dani Rodrik, *Five Simple Principles for World Trade*. Op-ed, novembre 1999.

32. *Rapport final sur la cohésion sociale*, Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, juin 1999.

33. UNESCO, *Notre diversité créatrice*, Rapport de la Commission mondiale de la culture et du développement, 1995.

34. UNESCO, *Culture, créativité et marchés*, Rapport mondial sur la culture 1, 1998.

35. UNESCO, *Le pouvoir de la culture*, Rapport de la Conférence intergouvernementale sur les politiques culturelles pour le développement, Stockholm, Suède, Mars/avril 1998.

36. Nos industries culturelles : des liens essentiels, ministère des Communications, 1987.

Commerce international, régimes de soins de santé et services de santé : l'optique de la politique en matière de santé

Jake Vellinga
Santé Canada

Le présent document a été rédigé pour le compte du Groupe de travail sur les enjeux commerciaux à l'échelle mondiale formé par le Réseau sur les défis mondiaux et les possibilités (RDMP) dans le cadre de l'Initiative de la recherche sur les politiques (IRP). Les vues exprimées dans ce document n'engagent que l'auteur et ne correspondent pas nécessairement à la position de Santé Canada.

Introduction

Le commerce international des services de santé n'est pas une nouveauté et nous est même pour ainsi dire familier. En effet, le Canada se livre à ce type de commerce chaque fois qu'un de ses aînés passant l'hiver au sud reçoit des soins médicaux en Floride; qu'une infirmière ou un médecin de chez nous exerce à l'étranger, qu'un professionnel étranger offre ses services au Canada ou que des médecins et des hôpitaux de divers pays collaborent, par le truchement des systèmes de télécommunication, à la prestation de services de santé. L'exploitation à l'étranger d'une entreprise canadienne de services de santé constitue, au même titre que l'exploitation au Canada d'une société de même nature sous contrôle étranger, un autre exemple de ce type de commerce.

Ce qui est cependant relativement nouveau, c'est qu'il existe maintenant des accords commerciaux internationaux établissant

un cadre juridique et des règles contraignantes qui régissent le commerce des services, y compris les services de santé. L'Accord général sur le commerce des services (AGCS) adopté par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en est l'exemple parfait. En 1994, plus d'une centaine de membres de l'OMC ont mené à bonne fin les négociations de l'Uruguay Round, qui englobaient celles sur l'AGCS.

Au dire du Secrétariat de l'OMC, « l'Accord général sur le commerce des services établi dans le cadre de l'Uruguay Round est peut-être le plus important avancement du système commercial multilatéral depuis l'entrée en vigueur du GATT[1] lui-même en 1948[2] ». Le Secrétariat précise que l'AGCS « vise toutes les formes de commerce international des services et que... puisque ce commerce s'exerce en bonne part *au niveau* des économies nationales, les prescriptions de l'AGCS influeront forcément, d'entrée de jeu, sur les lois et règlements nationaux, comme cela fut le cas pour le GATT, mais seulement au cours des dernières années ». [Traduction]

La classification des services de l'AGCS englobe tous les services, y compris les services de santé. Les membres de l'OMC sont tenus au titre de l'AGCS d'élever progressivement au fil du temps les niveaux de libéralisation du commerce. C'est ainsi qu'ont débuté, dès l'an 2000, des séries de négociations multilatérales successives sur la réduction ou l'élimination des obstacles au commerce et des pratiques commerciales discriminatoires à l'échelle du monde.[3]

---

[1] Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce : cet accord couvre le commerce de marchandises (p. ex. les produits liés à la santé engloberaient l'équipement et les instruments médicaux, et les préparations pharmaceutiques).

[2] Secrétariat de l'Organisation mondiale du commerce, *Guide to the Uruguay Round Agreements*, (La Haye, Kluwer Law International, 1999), 161.

[3] Remarque: les négociations sur les services engagées en 2000 étaient prévues expressément dans le cadre même de l'Uruguay Round, et plus précisément dans le « programme incorporé », et n'étaient donc pas liées à l'amorce d'un nouveau cycle de négociations.

Le présent document aborde, du point de vue de la politique sanitaire, certains liens entre le commerce international et les services de santé. Le commerce des services de santé peut avoir de lourdes conséquences sur le secteur de la santé, voire sur la santé, et il peut être une source de conflits entre les objectifs commerciaux ou économiques, d'une part, et les objectifs sanitaires ou sociaux, d'autre part. Il importe donc que les responsables de la politique sanitaire, de la recherche et de la politique commerciale se penchent sur les questions primordiales que soulève le commerce des services de santé.

En outre, la valeur potentielle en dollars du commerce international des services de santé est énorme. Le présent document résume donc d'abord brièvement l'ampleur des sommes consacrées à la santé à l'échelle mondiale et dans les pays industrialisés. Quand on examine le rôle des secteurs public et privé dans le financement des soins de santé ainsi que dans la prestation de ces services, il apparaît clairement que ce secteur ne constitue pas une quelconque forme d'activité commerciale. Un cadre d'examen des rapports qui existent entre le commerce international et la santé est ainsi proposé, la question centrale étant de savoir dans quelle mesure le commerce international influe sur l'atteinte des objectifs se rapportant à la santé. Cette influence sur la santé s'exerce tant dans le cadre du commerce de marchandises (produits pour la santé ou autres) que du commerce des services, mais elle a des répercussions beaucoup plus profondes, des répercussions pouvant influer sur certains déterminants clés de la santé.

Le présent document est ensuite entièrement consacré à l'examen du commerce international des services de santé. À cet égard, l'AGCS définit quatre modes de fourniture des services : la fourniture transfrontalière, la consommation à l'étranger, le mouvement de capitaux et le mouvement de travailleurs. L'importance de chacune de ces formes de commerce des services du point de vue des services de santé fait l'objet d'une analyse. Les répercussions plus vastes de ce commerce sur les régimes de soins de santé et sur les objectifs établis en matière de santé sont également examinées.

Le secteur de la santé

Sommes consacrées à la santé

Les sommes colossales consacrées chaque année à la santé à l'échelle de la planète, environ 3 billions[4] de dollars américains, laissent présager l'ampleur de l'incidence économique d'une libéralisation du commerce dans ce secteur. Pour replacer ce chiffre dans son contexte, mentionnons que le commerce mondial de biens et de services en 1998 représentait 6,7 billions de dollars américains. Le commerce des services était à l'origine d'environ 20 p. 100 de ce total[5], représentant environ 1,3 trillion de dollars américains. Aux États-Unis, pays qui occupe le premier rang au chapitre des exportations, les services de santé figurent parmi les dix premiers services exportés (les exportations de services de santé ont totalisé 921 millions de dollars américains en 1997).[6]

Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE),[7] les services de soins de santé représentent l'une des plus grosses industries au sein de ses pays membres. Bien que la part du PIB que représentent les dépenses au chapitre de la santé soit demeurée à peu près la même ces dernières années, les sommes consacrées à la santé par les pays de l'OCDE en 1997 représentaient, en moyenne,

---

[4] « Opportunities and Challenges for Developing Countries in the Health Sector », de G. Wolvaardt, dans *International Trade in Health Services: A Development Perspective*, S. Zarrilli and C. Kinnon (directeurs de la publication), (Genève, Nations Unies, OMS, 1998), 63-70.

[5] Organisation mondiale du commerce, « Négociations de l'OMC sur les services et l'agriculture : réunions prévues pour février et mars », (communiqué de presse du 7 février 2000).

[6] « Top Ten Services Exports, 1997 », U.S. Department of Commerce, International Trade Administration, (http://www.ita.doc.gov/sif/topten.htm).

[7] OCDE, Comité de l'emploi, du travail et des affaires sociales, Groupe de travail sur la politique sociale, *Trends In Health Expenditure 1970-1997* (DEELSA/ELSA/WP1(99)17, 30 septembre 1999).

8,1 p. 100 de leur PIB. Les États-Unis occupaient le premier rang, avec 13,9 p. 100 du PIB, et la Turquie le dernier rang, avec 4,9 p. 100. Pour sa part, le Canada a consacré à la santé l'équivalent de 9,2 p. 100 de son PIB, comparativement à 8 p. 100 et 7,2 p. 100 pour l'Union européenne et le Japon respectivement.

Payeurs et fournisseurs

Le secteur public est de loin le plus important financier des services de santé parmi les pays de l'OCDE. De 1970 à 1990, les dépenses publiques en matière de santé à l'échelle de l'OCDE se sont accrues pour atteindre 74,2 p. 100 des dépenses totales de santé, les administrations publiques visant à rendre les services de santé plus accessibles à la population. Il y a eu ensuite une période durant laquelle la part des dépenses publiques en matière de santé a diminué tandis que les administrations publiques tentaient de freiner l'escalade des coûts dans ce domaine. En 1997, les administrations des pays membres de l'OCDE finançaient, en moyenne, 73,7 p. 100 des dépenses totales en matière de santé dans leurs pays respectifs. Pour ce qui est de l'Union européenne, 76,6 p. 100 de l'ensemble des dépenses liées à la santé étaient financées par le secteur public, comparativement à 46,4 p. 100 et 45,5 p. 100 respectivement aux États-Unis et en Corée, les deux seuls pays de l'OCDE où cette part était nettement moindre.[8]

Au Canada, les dépenses liées à la santé (biens et services) ont totalisé environ 86 milliards[9] de dollars en 1999. Cette somme équivaut à 9,2 p. 100 du PIB du Canada, et la part du

---

[8] Le système de santé des États-Unis, outre que pour ses programmes Medicaid et Medicare, programmes pour les pauvres et les aînés, dépend principalement d'un financement provenant du secteur privé et des forces du marché.

[9] Suivant les prévisions de l'Institut canadien d'information sur la santé, *Les dépenses nationales de santé au Canada, 1975-1999*, (Ottawa, 1999).

PIB qu'elle représente est demeurée à peu près la même depuis 1995, malgré l'accélération du taux de croissance annuel des dépenses totales en matière de santé (de 1,4 p. 100 en 1995 à 5,1 p. 100 en 1999). Le secteur public demeure la principale source de financement des soins de santé au Canada, ayant assumé environ 70 p. 100 des dépenses en la matière pour 1999, bien que cette proportion corresponde à une baisse par rapport au niveau de financement de 75 p. 100 en 1991. Une part importante des budgets provinciaux, soit le quart, le tiers et parfois plus, selon la province, est en outre affectée à la santé.

Selon l'Institut canadien d'information sur la santé, les dépenses de santé privées au Canada se résument aux dépenses engagées par les ménages et les compagnies d'assurance privées à l'égard des coûts supplémentaires ou additionnels non assurés ou assurés seulement partiellement par les régimes publics (c.-à-d., principalement les soins dentaires et pharmaceutiques, mais aussi des services dispensés par divers fournisseurs de services de santé).

En 1999, on pouvait classer environ 62 p. 100 des dépenses totales de santé au Canada dans trois catégories : services hospitaliers (32,5 p. 100), médicaments (15,2 p. 100) et services médicaux (13,9 p. 100). Le Canada s'étant doté d'un système de soins de santé universel financé par les fonds publics relativement aux services médicaux et hospitaliers essentiels, il n'est pas étonnant que près de 92 p. 100 des dépenses totales liées aux services hospitaliers et 99 p. 100 de toutes les dépenses de services médicaux soient acquittées par le secteur public. Les services de santé publique (c.-à-d., les services infirmiers de santé publique et les services de promotion de la santé) sont entièrement financés par les fonds publics. Enfin, 57 p. 100 de la recherche dans le domaine de la santé est subventionnée par l'État.

Le financement privé domine lorsqu'il s'agit des services de soins dentaires (94 p. 100); de correction de la vue (90 p. 100); de médicaments délivrés sur ordonnance (59 p. 100); de médicaments vendus sans ordonnance (100 p. 100); des services dispensés par d'autres professionnels de la santé tels les

chiropraticiens, les physiothérapeutes, les psychologues, les infirmières en service privé et les naturopathes (69 p. 100).

Le financement public ne signifie pas nécessairement la prestation publique des services de santé. Dans les pays de l'OCDE, la plupart des systèmes de santé appartiennent à l'une ou l'autre des catégories suivantes :[10]

- système où dominent les fournisseurs privés et bénéficiant d'un financement mixte, soit public et privé;
- système où l'on retrouve des fournisseurs publics et privés, financé en grande partie par les fonds publics;
- système caractérisé par des fournisseurs et un financement essentiellement publics.

On entend souvent dire que le système de santé canadien se définit par le financement public et la prestation privée. Or, c'est simplifier à l'extrême les rapports qui existent entre les secteurs public et privé sur les plans du financement et de la prestation des services de santé. Le tableau ci-après, qui constitue une adaptation des travaux du Forum national sur la santé effectués au milieu des années 1990, illustre de façon plus précise les rapports entre les deux secteurs.[11]

Tableau 1 : Financement et prestation des services de santé au Canada

Type de service	Financement	Prestation
Services hospitaliers	Entièrement public dans le cas des services médicalement nécessaires; paiement privé pour chambre de meilleure qualité ou services non médicalement nécessaires fournis dans les hôpitaux.	Publique/privée mixte. Varie d'une province à l'autre. Les gouvernements exercent habituellement une solide présence réglementaire.

[10] OCDE, *La réforme des systèmes de santé: Analyse comparée de sept pays de l'OCDE*, Étude de politique de santé, n° 2 (Paris, OCDE, 1992), 13.

[11] Forum national sur la santé, *Le financement public et privé du système de santé du Canada*, (Ottawa, 1995).

Services médicaux	Entièrement public dans le cas des services médicalement nécessaires (surfacturation interdite); paiement privé des services qui ne sont pas médicalement nécessaires.	Privée – les médecins sont indépendants et s'auto réglementent; certains modèles de prestation de soins primaires (p. ex. les CLSC au Québec) ressemblent davantage à des organismes gouvernementaux.
Services fournis dans des cliniques privées	Privé dans le cas des services qui ne sont pas considérés comme médicalement nécessaires. Certaines cliniques exigent des patients des frais d'utilisation des installations dans le cas de services médicalement nécessaires, en plus du financement fourni par le régime provincial d'assurance-maladie.	Assurée et exploitée par des intérêts privés – réglementation limitée.
Soins dentaires/ d'optométrie	Surtout privé (assurance ou déboursés directs); certains régimes provinciaux couvrent les enfants et les personnes âgées.	Privée et auto réglementée – c.-à-d., dentistes et optométristes.
Médicaments prescrits	Public/privé mixte; les régimes provinciaux paient environ 40 p. 100 de tous les médicaments prescrits dispensés à l'extérieur des hôpitaux. La couverture est habituellement limitée aux personnes âgées et aux assistés sociaux. Les médicaments dispensés dans les hôpitaux sont couverts par les budgets des hôpitaux. Le reste est financé par une combinaison de régimes d'assurance privée et de déboursés directs.	Privée – la prestation comprend l'ordonnance du médecin et l'exécution de l'ordonnance par le pharmacien ou l'hôpital.

Médicaments non prescrits	Surtout privé (déboursés directs)	Privée – en vente libre.
Services d'autres professionnels	Surtout privé (assurance ou déboursés directs) – les régimes provinciaux fournissent une couverture limitée.	Privée (p. ex. psychologues, physiothérapeutes, chiropraticiens, sages-femmes, infirmières privées).
Médecines parallèles	Surtout privé (assurance ou déboursés directs).	Privée (p. ex. naturopathes, homéopathes, praticiens de la médecine orientale, guérisseurs traditionnels autochtones).
Soins de longue durée (en établissement)	Public/privé mixte; la partie publique couvre les services de soins de santé assurés; la partie privée couvre les chambres et les pensions.	Publique/privée mixte.
Soins à domicile	Couverture publique partielle fournie dans la plupart des provinces/territoires; les soignants informels jouent un rôle important.	Publique/privée mixte.
Services ambulanciers	Couverture publique partielle dans certaines provinces; programmes spéciaux pour résidents de régions éloignées.	Surtout des exploitants privés.
Programmes d'hygiène publique	Public.	Publique.
Services aux Indiens inscrits et aux Inuit	Public.	Publique/privée mixte (des fonctionnaires fédéraux fournissent certains services directement).

Le commerce des services de santé renferme un potentiel économique énorme. Pourtant, à l'heure actuelle, ce type de commerce représente un volume relativement faible, sa libéralisation n'est pas très en évidence et les administrations publiques demeurent des joueurs de premier plan dans le secteur. Il importe de trouver et de comprendre les raisons à l'origine de cet état de choses.

Pour Drache et Sullivan,[12] il faut d'abord et avant tout déterminer si les soins de santé sont un produit ou un bien public. S'agit-il d'un bien public devant être fourni par l'État ou bien d'un produit devant être, au même titre que n'importe quel autre produit, assujetti à la discipline et aux règles du marché et, pourrait-on ajouter, au commerce et à sa libéralisation ?

Tout porte à croire que les soins de santé *ne* sont *pas* un produit quelconque sur le marché et que les marchés des soins de santé *ne* sont *pas* idéaux.[13] [14] [15] [16] [17] Aucun grand pays développé ne considère les soins de santé comme un

---

[12] Voir « Health Reform and Market Talk: Rhetoric and Reality » dans *Market Limits in Health Reform: Public Success, Private Failure*, de D. Drache and T. Sullivan, (Londres, Routledge, 1999), 1-21, p. 5.

[13] « *Competing Solutions: American Health Care Proposals and International Experience* », de J. White, (Washington, D.C., The Brookings Institution, 1995).

[14] OCDE, *La réforme des services de santé : analyse comparée de sept pays de l'OCDE, op. cit.*

[15] OCDE, *La réforme des soins de santé : la volonté de changement.* Étude de politique de santé, n° 8 (Paris, OECD, 1996).

[16] Organisation mondiale du commerce, Conseil du commerce des services, « Services de santé et services sociaux : note d'information du Secrétariat » S/C/W/50, (Genève, Mondiale du commerce, 18 septembre 1998).

[17] Forum national sur la santé, *Le financement public et privé du système de santé du Canada, op. cit.*

quelconque produit sur le marché ni n'assure la distribution de ces soins par le truchement des mécanismes normaux du marché.[18] [19] Les principales raisons en sont que :

- les soins de santé sont fondés sur des besoins et non sur des désirs; et que l'accès aux soins ne doit pas être subordonné à la capacité de payer;
- on ne peut prévoir les soins de santé nécessaires, et le coût à payer lorsqu'on n'a pas d'assurance étant relativement élevé, il pourrait être tentant pour les assureurs privés de ne pas assurer les patients à haut risque ou de limiter l'assurance dans le cas des traitements coûteux;
- les fournisseurs de soins (médecins) détiennent les connaissances et l'information, d'où l'obligation pour les patients de s'en remettre à leur opinion et de faire appel à eux pour l'autorisation des soins.

Voici, à ce sujet, les propos que l'on peut lire dans le *Rapport sur la santé dans le monde 1999* :[20]

> « Les mécanismes du marché ont une utilité incontestable dans de nombreux secteurs et, pendant plus d'un siècle, ils ont entraîné une rapide croissance économique en Europe et ailleurs. Toutefois, les pays qui se sont fortement appuyés sur eux pour obtenir les hauts revenus dont ils jouissent aujourd'hui sont ceux-là même où le financement des services de santé incombe le plus à

---

[18] *Ibid.*

[19] « *Competing Solutions: American Health Care Proposals and International Experience* », de J. White, *op. cit.*

[20] « *Le Rapport sur la santé dans le monde, 1999 : pour un réel changement* », de l' Organisation mondiale de la santé, (Genève, 1999), 33.

l'État. On peut en tirer la leçon suivante : la santé est une importante composante du bien-être national. Pour obtenir d'excellents résultats sanitaires, il faut à la fois une couverture universelle et une excellente maîtrise des affaires. »

Evans[21] appelle l'attention sur le fait qu'à l'exception des États-Unis tous les pays industrialisés ont opté pour un système de santé public et universel en ce qui concerne les principaux services de santé. Dans l'ensemble, ces systèmes ont en commun certaines caractéristiques comme une protection universelle plus ou moins importante, une couverture complète des principaux avantages, des cotisations fondées sur le revenu, des mécanismes administratifs pour contrôler les coûts et un rôle prépondérant de l'État dans le financement ou la réglementation en matière, par exemple, de contrôle des coûts ou d'égalité d'accès.

Même la vaste réforme des systèmes de santé en Europe au cours des années 1980 et 1990, laquelle visait un plus haut degré d'efficience, une efficacité accrue et la prise en compte du choix et de l'influence du patient, n'ont pas réussi à affaiblir le rôle premier de l'État pour ce qui est d'assurer l'accès aux services de santé. Ayant analysé ces réformes, Saltman et Figueras[22] en arrivent à la conclusion que les pays d'Europe occidentale ont maintenu l'engagement qu'ils avaient pris concernant l'universalité, et ce dans un cadre soutenable sur le plan financier, et qu'ils n'ont pas transféré le fardeau du financement au secteur privé.

---

[21] « Health reform: What Business Is It of Business? », de R. Evans, dans *Market Limits in Health Reform: Public Success, Private Failure*, D. Drache and T. Sullivan (directeurs de la publication.), (Londres, Routledge, 1999), 25-47.

[22] « Analyzing the Evidence on European Health Care Reforms », de R.B. Saltman et J. Figueras, dans *Health Affairs*, (Mars/avril 1998), 85-108.

Tuohy[23] constate qu'en dépit des pressions financières exercées au cours des deux dernières décennies, les systèmes de santé financés par le secteur public dans les pays de l'OCDE n'ont pas choisi de composer avec ces pressions en réduisant l'admissibilité aux services. De fait, durant cette période, deux pays, notamment les États-Unis et les Pays-Bas, ont tenté de donner un rôle plus important à l'État dans le domaine des soins de santé et d'étendre l'admissibilité des services publics à une plus grande proportion de leurs citoyens. Ni l'une ni l'autre de ces initiatives n'a réussi, un fait que Tuohy attribue à la difficulté d'étendre les programmes publics dans le contexte financier des années 1990.

Le commerce international dans l'optique de la politique sanitaire

Dans l'optique de la politique sanitaire, toute la question du commerce international doit être examinée en fonction de l'effet de ce commerce sur l'atteinte des objectifs fixés dans le domaine de la santé, tels ceux établis à l'égard des régimes de soins de santé par l'Organisation mondiale de la santé :[24]

- améliorer la situation sanitaire;
- réduire les inégalités dans le domaine de la santé;
- améliorer la réactivité aux aspirations légitimes;
- améliorer l'efficacité;
- protéger les individus, les familles et les communautés contre les risques de pertes financières;
- améliorer l'équité du financement et de la prestation des soins de santé.

---

[23] « *Accidental Logics: The Dynamics of Change in the Health Care Arena in the United States, Britain and Canada* », de C. H. Tuohy, (New York, Oxford University Press, 1999).

[24] Organisation mondiale de la santé, *Rapport sur la santé dans le monde 1999 : pour un réel changement*, *op. cit.*, 32-33.

Le commerce international peut influer de diverses manières sur les objectifs établis relativement aux régimes de soins de santé et en matière de santé en général.[25] Songeons dans un premier temps au commerce de marchandises et à l'incidence que peut avoir le commerce de produits liés à la santé (p. ex. préparations pharmaceutiques, équipement et instruments médicaux) achetés directement par les consommateurs ou utilisés dans le cadre des régimes de soins de santé, ou encore du commerce de produits non liés à la santé (p. ex. matières et déchets dangereux, technologies industrielles non sécuritaires,[26] tabac) pouvant avoir un effet sur la santé.

Prenons l'exemple des préparations pharmaceutiques. Certains accords commerciaux prévoient le respect, à l'échelle internationale, de la protection conférée par le brevet. C'est le cas notamment de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et de l'Accord de l'OMC sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC). Bien que l'on reconnaisse largement l'importance et les avantages de la protection de la propriété intellectuelle lorsqu'il s'agit de stimuler l'innovation, les dispositions relatives à la protection conférée par un brevet soulèvent des problèmes sur les plans de la production de médicaments nécessaires, du prix des médicaments, de l'accès aux médicaments nécessaires et des coûts du système de santé.[27] [28]

L'accès aux médicaments dans les pays en développement est un problème. Par exemple, les critiques formulées envers la

---

[25] « Commerce mondial et santé : liens essentiels et défis pour l'avenir », de D. W. Bettcher, D. Yach and G. E. Guindon, *Bulletin de l'Organisation mondiale de la santé*, (2000, 78 (4), 531-534.

[26] « Exporter des risques vers les pays en développement », de D. B. Menkes, *Forum mondial de la santé*, (Vol. 19, 1998), 413-417.

[27] C. M. Kinnon, « Commerce mondial : ménager une place à la santé », *Forum mondial de la santé*, (Vol. 19, 1998), 398-407.

[28] *The Lancet*, "Sleep less in Seattle", (Vol. 354, 4 décembre 1999), 1917.

politique commerciale des États-Unis, qui consistait à faire respecter les droits conférés par les brevets sur les médicaments détenus par les sociétés pharmaceutiques américaines, ont amené le président Clinton à annoncer, lors de la réunion ministérielle de l'OMC tenue à Seattle en 1999, une nouvelle politique visant à garantir aux plus démunis de la planète l'accès aux médicaments. Le représentant américain du commerce extérieur et les Health and Human Services ont décidé de collaborer au sujet des questions de propriété intellectuelle dans le domaine de la santé, précisément dans les cas où la politique commerciale des États-Unis nuit grandement à la capacité d'un gouvernement étranger de composer avec une crise en matière de santé[29], d'où le décret du 10 mai 2000 permettant aux pays de l'Afrique sub-saharienne d'offrir à leurs résidents un meilleur accès aux médicaments contre le VIH/SIDA ainsi qu'aux techniques médicales mises au point pour lutter contre le SIDA.[30]

Prenons aussi l'exemple de l'innocuité des produits alimentaires. Les mesures sanitaires et phytosanitaires intégrées dans les accords commerciaux visent, entre autre, à protéger la santé humaine contre les aliments insalubres. Personne ne remet en question l'importance de garantir l'innocuité des aliments dans un environnement commercial mondial. Toutefois, on se demande de plus en plus si l'Accord de l'OMC sur les mesures sanitaires et phytosanitaires ne favorise pas le commerce au détriment de la santé. La controverse et la grande visibilité ayant caractérisé les différends soumis à l'OMC concernant les hormones de croissance dans le boeuf et le boeuf de Grande-Bretagne (l'affaire de la « maladie de la vache folle ») ont relancé le débat sur le protectionnisme commercial, le principe de précaution et la façon dont les pays mesurent et

---

[29] « USTR Releases Super 301, Special 301 and Title VII Reports », USTR, (Communiqué de presse, 1er mai 2000).

[30] « Executive Order: Access to HIV/AIDS Pharmaceuticals and Medical Technologies », la Maison-Blanche, (Communiqué de presse, 10 mai 2000).

gèrent les risques afin de préserver la santé dans le cadre du système commercial international.

L'influence du commerce international sur la santé peut se faire sentir, dans un deuxième temps, au niveau du commerce des services de santé. Il peut s'agir de services liés directement à la fourniture des services de santé, comme le commerce de services hospitaliers, médicaux et infirmiers, ou encore de services affiliés au secteur de la santé, comme l'assurance-maladie, la gestion des établissements sanitaires ou les services d'éducation dans le domaine de la santé. Dans la prochaine section du présent document, nous examinerons de plus près les liens qui existent entre ce genre de commerce et la santé.

Dans un troisième temps, l'influence du commerce sur la santé peut marquer la relation entre le commerce, les résultats économiques qui en découlent (p. ex. croissance et développement, gains de productivité, prospérité accrue, hausse du niveau de vie et création d'emplois) et les déterminants plus vastes de la santé. Dans la mesure où le commerce international exerce une influence positive sur ces résultats, il est possible, du point de vue des déterminants de la santé, que la santé de la population y trouve son compte.[31] Par exemple, lorsqu'il se traduit par la création d'emplois, le commerce peut améliorer la santé car il s'établit alors un rapport positif entre l'emploi et la santé.

Mais, en soi, l'incidence du commerce sur les déterminants plus vastes de la santé ne signifie pas automatiquement que l'on obtiendra les effets souhaités sur la santé. Il est essentiel d'avoir une politique saine, en particulier à l'égard de l'égalité d'accès aux services de santé. Par exemple, Amartya Sen,[32] économiste lauréat du prix Nobel, rappelle aux lecteurs qu'il serait une erreur de déduire avant tout que la prospérité économique et

---

[31] *Why are Some People Healthy and Others Not?*, de R. Evans, M. Barer et T. Marmor, (New York, Aldine de Gruyer, 1994).

[32] « Economics and Health », de A. Sen, dans *The Lancet 2000*, (Vol. 354, décembre 1999), siv 20.

une bonne santé vont de pair. Un tel lien existe : une bonne santé est directement proportionnelle à la prospérité économique. Mais le rapport entre ces deux éléments est plus complexe. Comme le fait remarquer Sen, un examen plus approfondi de ce rapport suggère qu'une bonne santé, sous forme de longévité, est plus susceptible de se matérialiser lorsque la prospérité économique engendre l'élimination de la pauvreté et est appuyée par un régime public de soins de santé. Pour Sen, c'est l'utilisation que l'on fait des fruits de la croissance économique, en particulier sous forme d'engagement envers le régime public de soins de santé, qui compte le plus si l'on veut obtenir de meilleurs résultats sur le plan de la santé.

On a fait valoir un argument semblable, sur une plus grande échelle, dans le *Rapport mondial sur le développement humain de 1999* au sujet des rapports qui existent entre le commerce, la croissance et le développement humain.[33] Portant son regard sur des pays comme l'Égypte, le Pakistan, la Russie, la République de Corée, le Botswana le Chili, la Malaisie et la Thaïlande, le rapport conclut qu'une corrélation étroite entre le commerce et la croissance n'est nullement garant d'un lien solide avec le développement humain et le bien-être. Le commerce et la croissance doivent s'accompagner d'une gamme complète de mesures qui, en tenant compte de la situation dans le pays concerné, amèneront des réformes socio-économiques, ainsi que des réformes de gestion publique en vue d'élever le niveau de bien-être.

Le commerce international des services de santé et l'AGCS

L'AGCS de 1994 a cristallisé l'instauration d'une discipline multilatérale comportant des règles fondamentales aux fins de la libéralisation du commerce de l'ensemble des services. Ce cadre légal créé par l'AGCS vise à réduire ou éliminer les

[33] Programme des Nations Unies pour le développement, *Rapport mondial sur le développement humain*, Paris, Economica, 1999).

mesures qui empêchent ou qui font obstacle à la fourniture transfrontalière de services, aux services offerts par une société sous contrôle étranger ou par des fournisseurs de services étrangers sur un marché relevant d'une autre économie. Cet accord a été qualifié d'historique, car il établit des disciplines multilatérales dans le domaine encore « vierge » des services car jusqu'ici caractérisé par l'échec à libéraliser les services.[34] Les tenants de la libéralisation du commerce espèrent que tout cela changera lorsque les membres de l'OMC négocieront, comme l'exige l'accord, la « libéralisation progressive des services ». Un nouveau cycle de négociations au titre de l'AGCS, amorcé en février 2000, permettra de voir jusqu'où les membres de l'OMC sont prêts à aller en ce qui concerne la libéralisation du commerce des services en général et le commerce des services de santé en particulier.

L'AGCS vise tous les services, sauf ceux qui sont « fournis dans le cadre de l'exercice de l'autorité gouvernementale », qu'il définit comme étant les services qui ne sont ni fournis sur une base commerciale ni en concurrence avec d'autres fournisseurs de services (Article I(3)b)c) de l'AGCS). Le Conseil du commerce des services de l'OMC semble suggérer que l'application de cet article serait limitée uniquement à un mode plutôt rare de fourniture, par l'administration publique, de services de santé – par exemple, à la fourniture, sans frais, par l'État, de traitements médicaux et hospitaliers directs sans la participation du secteur privé.[35] Même si le Conseil a tenté d'être clair, la signification de cet article et son application aux services de santé financés par le secteur public, lorsque la prestation est publique et privée mixte, sont loin d'être claires. L'examen de cet élément de l'AGCS déborde toutefois le cadre

---

[34] « Assessing the General Agreement on Trade in Services », dans *The Uruguay Round and the Developing Countries*, de B. Hoekman, W. Martin and L. A. Winters (directeurs de la publication), (New York, Cambridge University Press, 1995), 327-364.

[35] Conseil du commerce des services de l'OMC, « Services de santé et services sociaux : note d'information du Secrétariat », *op. cit.*

du présent document. Quoi qu'il en soit, cette « exemption » revêt manifestement une grande importance dans le domaine de la santé et pour la façon dont les membres de l'OMC aborderont stratégiquement les négociations actuelles et futures dans le cadre de l'AGCS.

Au titre de l'AGCS, la fourniture des services s'effectue suivant l'un ou plusieurs des modes suivantes :

- mode 1 : fourniture transfrontalière du service, mais le fournisseur ne franchit pas la frontière nationale;
- mode 2 : consommation à l'étranger – le consommateur franchit la frontière nationale pour obtenir le service à l'étranger;
- mode 3 : présence commerciale sur le territoire du pays consommateur – une exploitation sous contrôle étranger offre le service sur le territoire d'un autre pays;
- mode 4 : déplacement temporaire de personnes physiques – les fournisseurs de services étrangers offrent le service sur le territoire d'un autre pays.

La libéralisation du commerce des services donne lieu à la prise d'engagements particuliers au titre de l'AGCS par le membre de l'OMC, à l'égard de l'un ou plusieurs de ces modes de fourniture de services, afin d'ouvrir l'accès à son marché national (accès au marché), ou de traiter les sociétés et les fournisseurs étrangers sur un pied d'égalité avec les sociétés ou fournisseurs locaux (traitement national). L'AGCS impose aux membres de l'OMC l'obligation d'accorder le traitement de la nation la plus favorisée (NPF) à tous les autres membres de l'OMC, sauf s'il existe une exemption particulière concernant le traitement NPF.

Dans quelle mesure les modes de fourniture de services définis par l'AGCS visent-ils les services de santé ? Quelles seraient les répercussions possibles, sur le plan des possibilités et coûts potentiels, de la libéralisation des services de santé sous ces formes ? Quels sont les obstacles typiques au commerce pour ces quatre formes de services ? Selon quelles formes de fourniture de services le commerce des services de santé a été libéralisé par les pays ? Les sections qui suivent tentent de

fournir une réponse à ces questions ainsi qu'à d'autres interrogations.

Mode 1 : Fourniture transfrontalière des services de santé

Selon cette forme de commerce de services définie par l'AGCS, c'est le service comme tel qui est offert au-delà des frontières nationales (mouvement de services). La télésanté et la télémédecine[36] sont les exemples les plus souvent cités de fourniture transfrontalière de services dans le domaine de la santé. Ces services axés sur la technologie et le savoir jouent un rôle plus important dans le domaine de la santé puisque les gouvernements du monde entier cherchent des solutions à des problèmes comme l'endiguement des frais de santé, l'accès aux soins de santé nécessaires, la qualité des soins, les listes d'attente, l'offre et la répartition des ressources humaines dans le secteur de la santé et les attentes de la population vis-à-vis des systèmes de soins de santé. Les tableaux 2 et 3[37] donnent un aperçu des applications possibles de la télésanté.

---

[36] Selon Industrie Canada (site Web Strategis), les termes télésanté et télémédecine se définissent comme suit : la télésanté est l'utilisation des technologies de l'information et des communications pour la prestation de services de santé et de soins de santé, d'information sur de longues et courtes distances; la télémédecine s'entend de toutes les formes de médecine à distance : la téléconsultation, la télépathologie, la téléradiologie, la télépsychiatrie, la télédermatologie, la télécardiologie, etc. En Europe, le domaine de la télésanté est connu sous le nom de télématique des soins de santé.

[37] Site Web Strategis d'Industrie Canada, « La série des cadres de compétitivité sectorielle : l'industrie de la télésanté, principales caractéristiques de l'industrie », (1998).

Tableau 2 : Catégories et usagers de la télésanté

Catégorie	Usagers
Toutes les formes de télémédecine : téléconsultation, télépathologie, téléradiologie, télépsychiatrie, télédermatologie, télécardiologie, etc.	Médecins; professionnels de la santé; établissements de santé.
Dossiers de patients, dossiers cliniques et systèmes d'information interétablissements; dossiers de santé et dossiers cliniques électroniques; bases de données accessibles par réseau.	Établissements de santé; professionnels de la santé; travailleurs de la santé; bureaux de médecins; chercheurs.
Réseaux de santé publique; réseaux communautaires d'information sur la santé (RCIS); réseaux d'information sur la santé à usage multiple.	Administrations publiques (y compris les décideurs); épidémiologistes; professionnels de la santé publique; bureaux de médecins; pharmacies; cliniques et RCIS.
Applications de téléenseignement et de multimédias pour les professionnels de la santé et les patients; bases de données de recherche en réseau; services Internet.	Universités et collèges; associations; chercheurs; médecins; professionnels de la santé; patients.
Télésurveillance; réseaux de télésoins; triage téléphonique; télésoins à domicile; réseaux d'urgence.	Consommateurs; personnes âgées; malades chroniques; victimes de catastrophes et victimes d'accidents; personnel infirmier offrant des télésoins; préposés aux centres d'appel ou usagers.

Tableau 3 : Applications de la télésanté pouvant faciliter les procédures liées aux soins de santé

Procédures liées aux soins de santé	Applications possibles de la télésanté
Consultation téléphonique ou personnelle entre spécialiste et omnipraticien.	Vidéoconférence; télévision interactive; courrier électronique.
Transmission physique d'une image médicale en vue d'obtenir l'opinion de spécialistes sur des radiographies, des échographies, des tomodensitomètres, des microplaquettes de pathologie.	Transfert électronique d'images à des spécialistes grâce à des réseaux; comparaison des images avec des banques de microplaquettes et d'images stockées électroniquement.
Diagrammes et dossiers manuscrits sur les patients.	Ordinateurs de poche à stylet; postes de travail de bureau; dossiers informatisés sur les patients.
Ordonnances manuscrites.	Commande d'ordonnances par voie électronique, par l'intermédiaire d'un réseau d'information sur la santé, d'un réseau communautaire d'information sur la santé ou d'un pharmanet.
Consultation du *Compendium des produits et spécialités pharmaceutiques (CPS)* pour obtenir des renseignements sur un médicament prescrit.	Logiciel sur les interactions médicamenteuses; base de données en direct offrant de l'information sur les médicaments.
Visites à domicile non assistées par la technologie.	Ordinateur portatif ou portable muni d'un modem pour communiquer avec un médecin ou un établissement de santé.
Soins à domicile; soins aux personnes âgées.	Télésurveillance au domicile, appareils assistés et technologies.
Visites à la salle d'urgence de l'hôpital local.	Télésoins, triage téléassisté; appel téléphonique à une ligne 900 pour obtenir de l'aide; visites vidéo.
Renvois par un omnipraticien.	Rendez-vous par courrier électronique; fixation électronique de rendez-vous à partir du bureau de l'omnipraticien.

Déplacement des patients des régions éloignées qui ont besoin d'une consultation, d'un diagnostic ou d'un traitement spécialisés.	Téléconsultation d'un spécialiste par vidéo.
Recherche documentaire dans une bibliothèque médicale afin de demeurer au fait des pratiques nouvelles, des essais cliniques, etc.	Recherche électronique, à partir du domicile ou du bureau, au moyen de Medline ou d'un autre service d'extraction de données et de gestion de renseignements médicaux.
Déplacement vers une autre localité pour des séances scientifiques, l'enseignement médical permanent, des conférences, des réunions, des séminaires.	Participation à partir du domicile ou du bureau grâce à des conférences audio, vidéo ou informatiques ou à la télévision interactive.
Essais cliniques.	Systèmes de gestion des essais cliniques; conseils d'experts en direct.

On s'attend à une forte croissances des services de télésanté ou de télémédecine à l'échelle mondiale. À titre d'exemple, voici les projections concernant la demande potentielle pour plusieurs de ces services en l'an 2000, soit :[38] [39]

- pour la télémédecine sous ses diverses formes, la demande devrait atteindre environ 1,1 milliard de dollars américains;
- pour les services de télésanté offerts directement au patient, la demande devrait se chiffrer à environ 800 milliards de dollars américains;
- pour la poursuite de l'enseignement professionnel, la demande devrait représenter environ 3,9 milliards de dollars américains;
- pour les services de renseignements sur la santé en direct, qui représente maintenant environ 10 p. 100 du contenu total

[38] Feedback Research Services, janvier 1996, cités sur le site Strategis d'Industrie Canada, *Ibid.*, p. 100.

[39] Industrie Canada, Direction générale des sciences de la vie « Industries de la santé : Stratégie canadienne pour le commerce international (SCCI) 1999-2000, secteur des services de santé », Site Web Strategis, (http://strategis.ic.gc.ca/SSG/ht01195e.html).

sur Internet, la demande devrait s'établir à environ 21 milliards de dollars américains.

L'offre et l'utilisation de services de télésanté ou de télémédecine, même à l'*intérieur* des systèmes de santé nationaux, soulève diverses questions de tous ordres : reconnaissance des diplômes et des permis d'exercice; responsabilité juridique et faute professionnelle, y compris fourniture d'une assurance, rémunération du fournisseur, confidentialité et protection des renseignements personnels du patient; existence d'une infrastructure de base et compatibilité des normes dans des domaines comme les données, les images et les dossiers médicaux; infrastructure et coûts d'exploitation futurs, ampleur de la demande pour de tels services, et répercussions sur les coûts, qualité et pertinence des soins.

D'après un sondage, le rapport qu'entretient la population canadienne avec le système de santé serait en train de changer, en particulier en ce qui concerne l'information en matière de santé, alors que Internet constituerait la première source d'information sur la santé pour 8 p. 100 des Canadiens.[40] Ce chiffre passe à près de 28 p. 100 dans le cas des personnes qui n'ont pas de médecin de famille. Un tiers des personnes qui consultent Internet pour obtenir de l'information en matière de santé tentent d'établir leur propre diagnostic, tandis qu'un autre tiers tentent de vérifier le diagnostic posé par leur médecin. La majorité des personnes interrogées préféraient adresser leurs questions à un médecin par voie électronique, fixer un rendez-vous en direct et être renvoyés à un spécialiste par courriel. Environ 40 p. 100 des répondants étaient favorables à l'utilisation d'Internet pour le renouvellement des ordonnances, tandis que 33 p. 100 croyaient que l'examen annuel en direct était une bonne idée.

Après avoir examiné l'utilisation d'Internet aux États-Unis, Goldsmith fait valoir que le recours à cette nouvelle technologie

---

[40] « Media Main Source of Medical Data: Poll, Health Information Comes from All Sources », de A. Picard, *The Globe and Mail*, (5 juillet 2000).

pourrait modifier profondément les rapports entre les consommateurs et le système de santé.[41] En effet, l'une des principales raisons invoquées pour se brancher à Internet est la possibilité d'obtenir de l'information sur la santé : en 1999, 70 millions d'Américains ont cherché des renseignements sur la santé sur Internet. Il signale qu'il n'est plus inhabituel pour des particuliers de consulter des renseignements sur la santé ou des renseignements médicaux qui étaient auparavant réservés à la consultation des fournisseurs dans le domaine de la santé et de la médecine. Goldsmith voit la résistance opposée par la profession médicale à la technologie Internet ainsi que les questions de confidentialité et de protection des renseignements personnels comme les deux principaux obstacles à la progression de l'utilisation d'Internet pour les services de santé.

Aux États-Unis, des préoccupations liées à la protection des consommateurs contre les médicaments distribués illégalement pourrait mener à l'adoption de nouvelles lois, afin de réglementer la vente, sur Internet, des médicaments sur ordonnance. Plus de 200 sites Web font l'objet d'enquêtes afin d'établir si l'on y vend des médicaments non approuvés ou encore des médicaments approuvés mais sans ordonnance valide.[42]

Une étude récente menée aux États-Unis concernant les politiques de 21 sites d'information sur la santé en matière de protection des renseignements personnels a révélé que ces sites détenaient des quantités sans précédent de renseignements personnels dans le domaine de la santé fournis par les visiteurs sur le site. Le problème, toutefois, est que l'information de nature personnelle est communiquée à l'insu ou sans le consentement de la personne ayant fourni l'information; p. ex.

---

[41] « How Will the Internet Change Our Health System? », de J. Goldsmith, dans *Health Affairs*, (janvier/février 2000, vol. 19, n° 1), 148-156.

[42] « FDA Warns Foreign Online Drug Sites that Sales to United States May Be Illegal », du Bureau of National Affairs, dans *Health Care Policy Report*, (Vol. 8, n° 6, 7 février 2000), 210.

l'information fournie à des réseaux de tiers leur permettait d'établir des profils détaillés de l'état de santé de la personne. Selon les auteurs de l'étude, la politique de ces divers sites en matière de protection des renseignements personnels ne pouvait assurer une bonne protection des renseignements personnels et de la confidentialité.[43]

Aux États-Unis, un rapport du National Research Council portant sur l'utilisation d'Internet dans le domaine des soins de santé a confirmé la nécessité d'adopter de nouvelles politiques pour réglementer la protection des dossiers électroniques contenant de l'information sur la santé, et pour régir le remboursement des médecins. Le rapport faisait également mention du fait que les permis d'exercice constituent un obstacle à la fourniture de services de télémecine.[44]

De même, des préoccupations soulevées concernant la qualité des soins de santé fournis par le biais d'Internet a conduit la Internet Healthcare Coalition à élaborer un code de déontologie. Ce code traitera de divers aspects comme la protection des renseignements personnels, le commerce, le contenu et les services, la communication de renseignements et la pratique des soins de santé sur Internet. La Coalition a aussi l'intention de procéder à un examen complet du code projeté, au moyen d'audiences publiques et de consultations en ligne.[45] Enfin, une enquête effectuée aux États-Unis sur des sites Web des conseils médicaux d'État servant à afficher de l'information au sujet des médecins ayant fait l'objet de mesures disciplinaires a montré qu'en bonne part, les renseignements

---

[43] « Health Information Web Sites Do Not Protect Consumer Privacy, Study Finds », du Bureau of National Affairs, dans *Health Care Policy Report*, (Vol. 8, n° 6, 7 février 2000), 234.

[44] « Simulating Internet Use in Health Care Requires New Technology, Policy, Report Says », du Bureau of National Affairs, dans *Health Care Policy Report*, (Vol. 8, n° 9, 28 février 2000), 342.

[45] « International Group Works Toward Ethics Code for Health Care Web Sites », du Bureau of National Affairs, dans *Health Care Policy Report* (Vol. 8, n° 6, 7 février 2000), 231.

fournis en ligne variaient beaucoup, étaient difficile à consulter et ne convenaient pas pour informer et protéger les consommateurs.[46]

Le commerce international de services de télésanté ou de télémédecine ne fait qu'ajouter à la complexité de ces questions et compliquer leur règlement. Certains faits récents montrent bien les complications que peut susciter la fourniture transfrontalière de services de santé.

Les médecins canadiens qui prodiguent des conseils ou des soins à des citoyens américains par le truchement d'Internet ou de la télésanté peuvent être exposés à des risques considérables s'ils font l'objet de poursuites. L'Association canadienne de protection médicale (ACPM) a avisé les médecins de sa nouvelle politique, qui consiste à ne pas les assurer ni les défendre en cas de poursuite intentée aux États-Unis relativement à des soins fournis à des Américains au Canada.[47] L'ACPM continuera à défendre les médecins dans des poursuites intentées par des citoyens américains devant des tribunaux canadiens. Commentant cette nouvelle politique de l'ACPM, un médecin a indiqué que des problèmes liés à la télésanté continuaient de se poser et de faire l'objet d'un débat (p. ex. les médecins traitants doivent-ils détenir un permis d'exercice valide dans le lieu de résidence du patient).

En outre, la Food and Drug Administration aux États-Unis a prévenu plusieurs sites Web étrangers que la vente par Internet de médicaments d'ordonnance pouvait être illégale. On explore également la possibilité d'adopter une stratégie internationale

---

[46] « State Medical Boards' Online Data On Disciplined Doctors Inadequate, Study Finds », du Bureau of National Affairs, dans *Health Care Policy Report*, (Vol. 8, n° 6, 7 février 2000), 235.

[47] « Treating Americans: A subsidy for our health care? », de J. Manzer, dans *The Medical Post*, (2 mai 2000), 5.

pour lutter contre la vente illégale de produits pharmaceutiques.[48]

Adams et Kinnon[49] du groupe de travail de l'Organisation mondiale de la santé sur l'économie de la santé ont mesuré les répercussions possibles de la libéralisation des services de santé pour les pays en développement, conformément aux trois modes de fourniture de services établis par l'AGCS, en fonction de trois objectifs : l'accès équitable aux services de santé, la qualité des services de santé et l'efficience dans la répartition des ressources. Ils sont arrivés à la conclusion que, compte tenu du niveau très limité de services de télémédecine actuellement fournis ou connus, rien n'indique que les objectifs fixés en matière de santé seront plus facilement réalisés grâce à la libéralisation du commerce. À cet égard, la question n'est pas tant ce qu'un tel commerce peut ou ne peut pas faire, mais si les gouvernements peuvent régir cette forme de commerce pour améliorer l'équité de l'accès aux services, la qualité des soins ou l'efficience sur le plan de la prestation.

Mode 2 : la consommation à l'étranger

Ici, le service est fourni à un consommateur qui se trouve sur le territoire d'un autre pays (mouvement du consommateur). Dans le domaine de la santé, un excellent exemple de ce type de fourniture serait les services de santé fournis aux touristes et aux étudiants étrangers. La Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement (CNUCD) considère la consommation à l'étranger des services de santé comme le

---

[48] « FDA Warns Foreign Online Drug Sites that Sales to United States May Be Illegal », du Bureau of National Affairs, dans *Health Care Policy Report*, (Vol. 8, n° 6, 7 février 2000), 210.

[49] « *Health Economics Technical Briefing Note: Measuring trade liberalization against public health objectives: the case of health services* », de O. Adams and C. Kinnon, (Genève, Organisation mondiale de la santé, 1997).

principal mode de fourniture de ce type de services; en d'autres mots, le commerce international des services de santé suppose le mouvement de consommateurs de soins de santé ou d'éducation dans les domaines de la santé et de la médecine.[50]

La raison pour laquelle la CNUCD inclut par exemple l'enseignement et la formation dans le domaine de la santé ou de la médecine dans la fourniture des services de santé, plutôt que dans la fourniture des services d'éducation, n'est pas claire. Dans la classification des services de l'OMC, la distinction entre les services de santé et les services d'éducation est sans équivoque. Les services de santé sont ceux qui visent généralement à promouvoir, maintenir et rétablir la santé physique et mentale ainsi que le bien-être social. Lorsque des étudiants acquièrent une formation en santé ou médecine à l'étranger, il s'agit là de services d'éducation, et non de services de santé.

Un autre élément définitionnel touche aux circonstances dans lesquelles la fourniture de services de santé à l'étranger constitue du commerce. Tous les services de santé fournis à des non-résidents dans une autre pays constituent-ils du commerce? Existe-t-il des critères permettant de distinguer dans quels cas il s'agit de commerce? Par exemple, cela est-il lié à celui qui bénéficie des services (c.-à-d., les non-résidents et comment ce terme est défini), à celui qui paie pour le service (p. ex. le patient, l'assurance privée du patient, le pays du patient, le pays hôte) ou à la situation dans laquelle le service est dispensé? Dans ce dernier cas, on peut distinguer deux situations distinctes : les soins facultatifs ou non urgents et les soins non facultatifs ou requis de façon urgente. Il faut alors se demander si les soins fournis à l'étranger à un non-résident (p. ex. un touriste) de façon urgente constituent du commerce.

On en sait très peu sur le commerce des services de santé, puisqu'on n'a à portée de la main ni données ni information

---

[50] CNUCED, *Preparing for Future Multilateral Trade Negotiations: Issues and Research Needs from a Development Perspective*, (New York et Genève, 1999).

pour répondre à des questions telles que : sauf en cas d'urgence, pourquoi des personnes obtiennent-elles des services de santé à l'étranger? Quels types de services recherchent-elles et dans quels pays? Sont-elles plus ou moins susceptibles de rechercher des services de santé à l'étranger si elles ont une assurance publique ou privée dans leur pays? Quelle part de ces soins est payée au moyen de déboursés directs plutôt qu'aux termes d'un régime d'assurance-maladie public ou privé? Quelle est l'incidence de la fourniture de services de santé sur le système de soins de santé du pays fournisseur, et sur l'accès et la qualité des soins pour les résidents de ce pays?

Divers motifs peuvent amener des particuliers à solliciter des soins à l'étranger :[51]

- les soins ne sont pas disponibles au pays (p. ex. certains soins sont sollicités dans des régions offrant des traitements spéciaux ou possédant dans installations spéciales, comme des sources thermales ou des spas);
- les soins ne sont pas assurés au pays;
- les soins fournis ailleurs sont de meilleure qualité ou de qualité équivalente et offerts dans des installations ou par des fournisseurs à moindre coût;
- l'obtention des soins à l'étranger résulte de la décision de prendre sa retraite ou de passer une partie de l'année dans un climat plus chaud.

Un obstacle de taille au mouvement des consommateurs est la non-transférabilité de l'assurance, qu'elle soit publique ou privée, au-delà des frontières nationales. Fait bien sûr exception à cela l'assurance privée destinée précisément aux voyageurs pour couvrir ou aider à couvrir le coût des soins de santé obtenus à l'extérieur du pays de façon urgente. Pour certains pays en développement, la consommation à l'étranger sous forme de « tourisme de la santé » représente une source future importante de commerce, à condition de trouver une solution à

---

[51] « International Trade in Health Services: Difficulties and Opportunities for Developing Countries », du Secrétariat de la CNUCED, dans *International Trade in Health Services: A development perspective*, de S. Zarrilli C. Kinnon, (Genève, Nations Unies, OMS, 1998), 3-34.

la non-transférabilité des avantages. [52] Selon la Industry, Trade and Technology Review, un régime d'assurance médicale mondiale a été mis en place en 1998 par la International Health Alliance, régime qui permettrait à une personne de se rendre n'importe où dans le monde pour y recevoir des soins médicaux.[53]

Au Canada, la transférabilité de la couverture est l'un des cinq principes sur lesquels repose la *Loi canadienne sur la santé (LCS)*, la loi fédérale sur la santé qui régit l'aide financière fédérale aux systèmes de soins de santé provinciaux. Les dispositions de la LCS relatives à la transférabilité prévoient la transférabilité à l'étranger pour les services hospitaliers et médicaux requis sur le plan médical. Cette transférabilité à l'étranger est toutefois limitée aux services requis pour des raisons médicales et au tarif en vigueur dans la province de résidence de la personne concernée. En outre, les régimes d'assurance-maladie provinciaux peuvent exiger une autorisation au préalable dans le cas des soins facultatifs dispensés à l'étranger, lorsque ces services sont offerts au pays, cette mesure étant aussi un important mécanisme de limitation des coûts.

Les règles régissant l'Union européenne prévoient également la transférabilité des avantages médicaux au sein des pays membres si les soins sont requis de façon urgente.[54] Une autorisation au préalable est requise pour les soins facultatifs dans un autre pays de l'UE aux fins du remboursement des frais

---

[52] « *Trade Policies. Export of Health Services in a Development Perspective* », de D. D. Benavides, Ébauche préliminaire, Réunion inter-régionale sur la santé et le commerce en vue du cycle du millénaire, du 3 au 5 novembre 1999, à Washington, D.C.

[53] « Health Care Services: Strong Fundamentals and Innovations Foreshadow Growth in U.S. Exports and Foreign Direct Investment », de D. R. Luther, dans *Industry, Trade, and Technology Review, Health Care Services*, (Juin 1999), 19-25.

[54] « *The Prospects for Private Healthcare in Europe* », *de* V. Kendall, (Londres, The Economist Intelligence Unit, juin 1999).

par le pays d'origine du patient. Cette condition posée à l'égard des soins facultatifs dispensés dans un autre pays de l'UE, et leur remboursement par le pays d'origine du patient, a été contestée avec succès devant les tribunaux dans le cadre des affaires Kohll et Decker. Dans ces deux cas, la Cour européenne de justice a décrété que les dispositions relatives au remboursement allaient à l'encontre des exigences de l'UE à l'égard de la libre circulation des biens et des services, et que les règles des systèmes de sécurité sociale des États membres devaient être conformes à ces dispositions sur la libre circulation.

Ces jugements pourraient aussi avoir de plus vastes répercussions sur la mesure dans laquelle les systèmes de sécurité sociale des États membres, y compris les systèmes de santé, demeurent la seule responsabilité des États membres et sont soustraits à l'application des règles de l'UE. Par exemple, aux Pays-Bas, on s'inquiète du fait que les dispositions de la loi nationale exigeant des « cotisations de solidarité » de la part des patients ayant une assurance privée afin d'assurer la protection des autres résidents couverts par l'assurance publique pourraient contrevenir aux règles de l'UE sur la juste concurrence.[55] Des préoccupations du même ordre existent concernant l'utilisation des accords nationaux et régionaux sur les prix, lesquels visent à contrôler le coût et le genre de soins, et certaines règles établies dans le cadre de contrats obligatoires conclus entre des hôpitaux et des assureurs qui peuvent être considérés comme des cartels et une entrave à la concurrence étrangère.

À défaut de la transférabilité courante des avantages en matière de santé, la capacité financière et la volonté de payer pour les frais de déplacement et de traitement deviennent des facteurs déterminants pour la consommation à l'étranger. Aux États-Unis, le traitement de patients étrangers constitue le plus important élément des exportations du pays dans le domaine des

---

[55] « EU law makes Netherlands reconsider its health system », de T. Sheldon, *British Medical Journal*, (Vol. 320, 22 janvier 2000), 206.

services de santé.[56] De 1992-1996, ces exportations ont progressé à un rythme moyen de 5 p. 100 par an. Le ralentissement du taux de croissance de 2 p. 100 en 1997 est attribué à la dévaluation de la devise qui a fait augmenter les coûts de déplacement et de traitement des patients provenant d'Asie, d'Amérique latine et du Canada.

Une étude effectuée par Anderson et al.[57] soulève des questions au sujet de la volonté des patients à payer davantage pour obtenir un accès plus rapide aux soins. Une enquête menée au Manitoba, au Canada, à Barcelone, en Espagne ainsi qu'au Danemark auprès de patients en attente d'une chirurgie pour des cataractes a montré un appui limité à la hausse des impôts ou des déboursés directs afin d'obtenir un traitement plus rapidement dans le pays d'origine. Fait intéressant du point de vue du commerce : si les patients *inscrits sur la liste d'attente* sont généralement peu disposés à débourser davantage pour être traités plus rapidement au pays, jusqu'à quel point les patients en général seraient-ils disposés à payer pour des soins à l'étranger, et quels facteurs seraient déterminants dans leur décision d'obtenir de tels soins?

Comme il a déjà été mentionné, les risques de change peuvent inciter les patients étrangers à ne pas solliciter de soins aux États-Unis. Les risques de change, combinés à des frais de traitement relativement moins élevés et à des soins de qualité, peuvent-ils amener des patients des États-Unis et d'ailleurs à solliciter des soins au Canada? Le manque de données empêche une analyse systématique de cette question, mais quelques exemples peuvent être donnés à titre indicatif. Un établissement privé à Toronto où l'on opère les hernies rapporte que sur les 7 000 opérations effectuées chaque année, environ 20 p. 100

---

[56] « Health Care Services: Strong Fundamentals and Innovations Foreshadow Growth in U.S. Exports and Foreign Direct Investment », de D. R. Luther, *op. cit.*, 20.

[57] « Willingness to Pay To Shorten Waiting Time For Cataract Surgery », de G. Anderson *et al.*, dans *Health Affairs*. (Septembre/octobre, vol. 16, n° 5, 1997), 181-190.

sont pratiquées sur des patients américains.[58] En Colombie-Britannique, un taux de change avantageux, des traitements moins coûteux et la bonne qualité des soins liés à la chirurgie au laser pour les yeux contribuent à attirer des patients étrangers, en particulier des États-Unis et d'Asie. Un médecin signale que 40 p. 100 de ses patients proviennent de l'étranger; un autre fait observer que, selon les chiffres pour quelques mois, plus de la moitié de ses patients sont originaires des États-Unis.[59] Une clinique canadienne de chirurgie au laser pour les yeux estime que, chaque mois, de 40 à 50 p. 100 de ses clients dans ses quinze points de service au Canada proviennent des États-Unis.[60] Cette entreprise s'est également établie sur le marché américain en partie pour se préparer à la baisse éventuelle du nombre de clients en provenance des États-Unis à mesure que l'industrie de la chirurgie au laser pour les yeux se développera dans ce pays. Une autre clinique de chirurgie au laser pour les yeux, cette fois en Colombie-Britannique, annonce ses services à Seattle et sa clientèle est composée à 90 p. 100 d'Américains.[61]

Un autre exemple, cette fois pour un bien et non un service, est celui des personnes âgées des États-Unis que les médias appellent les « réfugiés du prix des médicaments » qui se rendent au Canada en autobus afin de se procurer les médicaments qu'il leur faut à un prix beaucoup plus bas.[62] L'État du Vermont examine la possibilité de conclure des

---

[58] « The private clinic debate », de C. Leslie, dans *The Medical Post*, (9 mai 2000), 22-23.

[59] « Huge declines in price as competition heats up in Vancouver's booming laser-surgery market », de H. Kent, *Revue de l'association médicale canadienne*, (5 octobre 1999), 161 (7), 857-858.

[60] « The lure of the laser: Cheap, safe eye surgery draws Americans to Canada », de L. Landon, dans *The Ottawa Citizen*, (11 juillet 2000).

[61] « The private clinic debate », de C. Leslie, *op. cit.*

[62] « U.S. seniors shopping in Canada for drugs prescription too costly in States, protester says », de I. Peritz, *The Globe and Mail*, (20 janvier 2000).

arrangements plus formels avec la province de Québec dans le but de faciliter l'accès aux médicaments de cette province pour les résidents du Vermont. Dans le même ordre d'idées, la candidate au Sénat et épouse du président Clinton, Hillary Clinton, proposerait une loi permettant l'accès des citoyens américains à des médicaments vendus sous ordonnance à moindre coût au Canada.[63]

L'un des obstacles qui se dressent devant les médecins qui envisagent de traiter des patients américains ou d'autres pays est que la politique de l'Association canadienne de protection médicale ne défend pas les médecins dans les poursuites devant les tribunaux américains engagées par des patients américains ayant été traités au Canada.[64] Même les précautions prises par un médecin, comme faire signer aux patients américains un formulaire de consentement ou toute autre forme de contrat dans le but d'accepter le traitement et de restreindre toute action juridique au Canada et les lois canadiennes peuvent ne pas suffire à protéger les médecins s'ils annoncent leurs services pour attirer des patients étrangers. Un expert en droit médical est toutefois d'avis que les médecins peuvent se protéger au moyen de contrats de services indiquant clairement que le contrat est exécuté sous la loi canadienne, et que toute poursuite et tout dommage ressortira au droit canadien. Le même expert met en garde les médecins et les exhorte à veiller à ce que la publicité qu'ils font auprès des patients étrangers soit très claire sur ce point.

Que savons-nous au sujet du Canada en tant que source d'exportation de patients à destination des États-Unis sur le marché des services de santé? Dans son article sur les

---

[63] « Mrs. Clinton Favors American Access to Cheaper Canadian Medicines », de A. Nagourney, *The New York Times*, (9 février 2000).

[64] « Treating Americans: A Subsidy for Our Health Care? », de J. Manzer, *op. cit.* Comme il a déjà été mentionné, cette politique pèse lourd dans la décision d'offrir des services au moyen de la télémédecine.

exportations américaines de services de santé, Luther[65] fait observer que l'on ne dispose pas de données sur les exportations de services de santé par pays, mais que les représentants du secteur qu'il a interrogés croient que le marché d'exportation dominant est le Canada, tandis que d'autres marchés importants comprennent le Royaume-Uni, l'Allemagne, le Mexique, l'Australie et le Japon.

Dans l'une des rares études réalisées sur l'utilisation par les Canadiens du système de santé américain, Katz, Verrilli et Barer n'ont rien trouvé à l'appui de la perception, popularisée par les critiques du système canadien de santé public, voulant que les Canadiens recourent fréquemment aux services de santé fournis aux États-Unis.[66] On a procédé à une analyse de données provenant du régime d'assurance-maladie de l'Ontario. On a découvert que l'Ontario avait dépensé, de 1987 à 1995, 1,1 milliard de dollars américains pour des soins médicaux fournis aux États-Unis, mais que ces services représentaient moins de 1 p. 100 du montant total payé par le régime d'assurance-maladie. En outre, des changements apportés à la politique de remboursement de l'Ontario pour les services de santé fournis à l'étranger durant la période visée par l'étude ont donné lieu à une baisse marquée du montant consacré à ces services par rapport aux montants consacrés de 1987 à 1991, alors que les avantages accordés par la province étaient plus généreux. Selon les auteurs de cette étude, les États-Unis sont manifestement une destination de choix pour les soins lorsque ceux-ci ne sont pas disponibles au Canada. Toutefois, une lacune importante de l'étude, mentionnée par les auteurs, est l'omission du financement privé (c.-à-d., les dépenses pour les soins aux États-Unis que représentent les déboursés directs et l'assurance privée).

---

[65] « Health Care Services: Strong Fundamentals and Innovations Foreshadow Growth in U.S. Exports and Foreign Direct Investment », de D. R. Luther, *op. cit.*

[66] « Canadians' Use of U.S. Medical Services », de S. J. Katz, D. Verrilli, M. L. Barer, dans *Health Affairs*, (Janvier/février 1998), 225-235.

L'Institut canadien d'information sur la santé (ICIS) et Statistique Canada considèrent que le magasinage outre-frontière par les Canadiens de services de santé est trop peu courant pour qu'on puisse le mesurer de façon fiable dans les enquêtes nationales existantes.[67] Dans l'Enquête nationale sur la santé de la population de 1998-1999, moins de 0,1 p. 100 des répondants ont dit avoir reçu des traitements aux États-Unis au cours de l'année précédente. Les données de l'ICIS montrent également que 3 200 Américains ont été traités (il s'agissait dans la plupart des cas d'opérations pour des hernies) dans des établissements de soins spécialisés dans plusieurs provinces canadiennes.

À divers moments, certaines provinces canadiennes ont conclu des arrangements temporaires avec des établissements situés à proximité aux Etats-Unis, afin de répondre aux besoins pressants que les ressources locales ne pouvaient satisfaire. Par exemple :[68]

- à un moment donné, la British Columbia Cancer Agency a envoyé des patients aux États-Unis pour qu'ils reçoivent des traitements par rayonnement. Cette organisation envisage maintenant d'envoyer 600 patients pour recevoir de tels traitements dans des établissements américains.
- L'Ontario dépensera 23,1 millions de dollars pour que 700 patients atteints du cancer reçoivent des traitements par rayonnement aux États-Unis.
- Le Québec, de son côté, envoie plusieurs centaines de patients atteints du cancer se faire traiter aux États-Unis.

De tels arrangements sont nécessaires en raison d'une pénurie de radiothérapistes, de physiciens médicaux et du grand nombre de patients atteints du cancer dans une population

---

[67] Institut canadien d'information sur la santé, Statistique Canada, Soins de santé au Canada : un premier rapport annuel, (Ottawa, 2000), 13.

[68] « Guarding the border: the U.S. role in Canadian care », dans *The Medical Post*, (4 janvier 2000), 1-2.

vieillissante.[69] Fait intéressant, même si ces soins reçus à l'étranger sont pris en charge par les régimes d'assurance-maladie provinciaux, le même article indique qu'environ la moitié des patients dirigés vers un autre pays pour recevoir des traitements refusent de se rendre à l'étranger. Par conséquent, la décision de subir des traitements à l'étranger ne s'explique qu'en partie par la couverture et le facteur de transférabilité. D'autres facteurs susceptibles d'influencer la décision de subir des traitements à l'étranger sont l'état médical, l'urgence et la durée du traitement, la proximité du domicile ainsi que de la famille.

En résumé, si notre compréhension de la décision prise par des particuliers de subir des traitements à l'étranger est limitée, les divers facteurs en jeu vont au-delà de la transférabilité des avantages assurés et de ce que les négociations commerciales peuvent régler. Des considérations d'ordre économique (p. ex. capacité de payer, risques de change, coût du traitement), des facteurs personnels (p. ex. volonté de payer, volonté de se rendre à l'étranger), la nature de l'état de santé et la nécessité des soins (p. ex. soins facultatifs ou d'urgence), et les aspects liés aux soins eux-mêmes (p. ex. qualité, proximité de l'établissement de traitement, durée du traitement) ainsi que la responsabilité en cas de faute professionnelle joueraient tous un rôle.

Finalement, et ce qui importe le plus du point de vue de la politique en matière de santé, il faut déterminer l'effet que la consommation à l'étranger peut avoir sur des objectifs comme l'égalité d'accès aux soins de santé. Comme le font observer Adams et Kinnon[70], la grande inquiétude est que l'égalité d'accès pour les patients à un pays souffre d'une politique d'exportation des services de santé au profit des patients

---

[69] « Want health care in Canada? Sign this waiver », de L. Priest, *The Globe and Mail*, (8 janvier 2000).

[70] *« Health Economics Technical Briefing Note: Measuring trade liberalization against public health objectives: the case of health services »*, de O. Adams et C. Kinnon, *op. cit.*

étrangers. En traitant les patients étrangers, l'accès aux soins devient largement basé sur la capacité de payer pour des soins, et non sur le besoin du traitement, ce qui confère un accès privilégié aux patients étrangers et payants. On s'inquiète également de l'utilisation ou de la réaffectation de rares ressources financières, humaines et capitales pour répondre aux besoins des patients étrangers plutôt que du pays. La situation est plus complexe qu'il n'y paraît ici, et toute analyse des risques devrait prendre en compte plusieurs aspects tels :

- le mode de financement du système de santé – c.-à-d., public ou privé;
- l'étendue de la garantie offerte par le système de santé – c.-à-d., universelle ou sélective;
- les services de santé particuliers dont on fait la promotion de la consommation à l'étranger, en tenant compte de la manière dont ces services sont financés par le système de santé et s'ils figurent parmi la gamme de services assurés;
- la capacité du système de santé de fournir des soins aux patients étrangers – c.-à-d., s'il y a un excès de capacité ou si le système est déjà utilisé à pleine capacité;
- les besoins de la population en matière de santé par opposition aux besoins des patients étrangers – p. ex. les besoins fondamentaux en matière de santé par opposition aux besoins très spécialisés;
- si les établissements et les fournisseurs qui traitent les patients étrangers appartiennent ou non à un système de soins à financement privé ou public;
- si les recettes provenant du traitement de patients étrangers vont au secteur public ou privé, et quelle utilisation est faite de cet argent – par exemple, si ces recettes serviront à améliorer le système de santé ou d'autres déterminants de la santé, comme l'éducation ou l'emploi.

Mode 3 : la présence commerciale

Suivant le troisième mode de fourniture de services, les services sont fournis par un fournisseur étranger ayant établi une

présence commerciale dans le pays (mouvement de capitaux). Le fournisseur de services peut également installer des fournisseurs ou dirigeants – c.-à-d., combiner les modes 3 et 4 – mais la tendance est de faire appel à des fournisseurs locaux.

Le Secrétariat de l'OMC définit la présence commerciale comme[71] le plus important mode de fourniture de services, au moins en termes de développement futur, et celui qui soulève également les questions les plus difficiles pour les gouvernements hôtes et pour les négociations dans le contexte de l'AGCS. Cela s'explique par le fait que bon nombre de services, par exemple le traitement médical, nécessitent généralement que le fournisseur de services et le bénéficiaire se trouvent dans un même lieu. Les efforts et les règles visant la libéralisation du commerce au moyen de la présence commerciale visent donc la réduction, voire l'élimination de mesures qui restreignent l'accès au marché pour les fournisseurs étrangers, ou traitent ces fournisseurs différemment que les fournisseurs locaux. En d'autres mots, cette forme de commerce remet directement en cause les politiques et les mesures intérieures.

Selon la CNUCED[72], la présence commerciale peut prendre quatre formes dans le secteur de la santé :

- l'exploitation ou la gestion hospitalière;
- l'assurance-maladie;
- l'enseignement;
- être adaptée aux circonstances (p. ex. présence temporaire dans un pays en développement dans le cadre d'un projet de financement de développement de la santé).

Toujours selon la CNUCED, l'investissement étranger dans le secteur de la santé est, sinon interdit, tout au moins soumis à des restrictions importantes. Au premier plan : les limites

---

[71] Secrétariat de l'OMC, *Guide to Uruguay Round Agreements*, *op.cit.*, 164.

[72] « International Trade in Health Services: Difficulties and Opportunities for Developing Countries », du Secrétariat de la CNUCED, *op. cit.*, 19.

quantitatives fixées pour des raisons économiques ou d'après les besoins; les règles favorisant les fournisseurs locaux par rapport aux fournisseurs étrangers; les restrictions sur l'acquisition de biens; les restrictions sur l'investissement étranger; et l'interdiction de posséder des établissements à but lucratif, sous contrôle étranger, ou d'autres types d'établissements de santé.

Les États-Unis offrent un excellent exemple des deux côtés de la médaille en ce qui concerne la présence commerciale. D'un côté, les entreprises américaines dans le domaine des soins de santé sont de grandes exportatrices de services par l'intermédiaire de leurs filiales étrangères. L'examen que fait Luther[73] du secteur de la santé aux États-Unis révèle que ces filiales ont enregistré en moyenne une progression des ventes de 25 p. 100 par année de 1992 à 1995, mais que les ventes ont chuté de 47 p. 100, ce qui représente l'équivalent de 360 millions de dollars américains, en 1996. Cette situation serait attribuable au fait que plusieurs fournisseurs américains de soins de santé ont recentré leurs activités de base sur le marché intérieur (dans deux cas en raison d'enquêtes menées par le ministère américain de la Justice au sujet des pratiques de ces sociétés). En outre, le retrait des fournisseurs étrangers du secteur de la santé dans d'autres pays soulève des questions quant aux répercussions qu'un tel retrait aura sur le système de santé du pays hôte (p. ex. pour ce qui est de sa capacité de répondre à ses besoins en matière de santé).

La présence commerciale des filiales étrangères sur le marché américain des soins de santé est aussi importante. Chaque année de 1992 à 1996, les États-Unis ont acheté plus de services de santé auprès de sociétés affiliées étrangères établies aux États-Unis qu'ils n'en ont vendu par l'intermédiaire de leurs propres filiales étrangères. En 1996, les ventes de services de santé par des filiales étrangères établies aux États-Unis ont

---

[73] « Health Care Services: Strong Fundamentals and Innovations Foreshadow Growth in U.S. Exports and Foreign Direct Investment », de D. R. Luther, *op. cit.*, 21.

progressé de 126 p. 100 et se chiffraient à 3,5 milliards de dollars par suite de quelques acquisitions majeures par des sociétés américaines de services de santé. La présence de fournisseurs étrangers sur le marché des services de santé aux États-Unis a été dominée en 1996, dans l'ordre, par des entreprises ayant leur siège en Allemagne, au Canada, en Australie et au Japon. En comparaison, plus de la moitié de l'ensemble des ventes de services de santé par des filiales étrangères américaines ont été conclues au Royaume-Uni.

Luther attribue cette plus grande ouverture du marché américain à la prestation privée de services de santé qui aurait mené à l'établissement de sociétés étrangères affiliées. D'un autre côté, les entreprises américaines sont gênées par le fait que bon nombre de gouvernements étrangers contrôlent leur système de santé ou restreignent le financement de services privés dans le secteur de la santé. Luther conclut toutefois que les perspectives de la présence commerciale américaine à l'étranger s'amélioreront vraisemblablement à mesure que les gouvernements étrangers accepteront que le secteur privé joue un rôle plus important dans le système de soins de santé.

Les soins gérés figurent parmi les principaux types de soins exportés par les États-Unis. Cela n'est pas étonnant puisque la plupart des entreprises de gestion de soins, à but lucratif, voient leur marché intérieur diminuer et qu'elles doivent se tourner vers l'extérieur pour maintenir leurs résultats. Selon la Economist Intelligence Unit[74], cette complémentarité entre les soins gérés et les systèmes de santé d'autres pays ne durera peut-être pas, mais cette approche convient bien au financement, à l'administration et à la prestation des soins de santé dans d'autres pays. Les soins gérés sont considérés comme se prêtant moins bien à l'exportation dans des pays où les dépenses de santé sont relativement faibles;où il y a une pénurie de spécialistes, de piètres systèmes de cueillette de

[74] « Profile-is US-style managed care exportable? », The Economist Intelligence Unit, *Healthcare International*, (Londres, EIU, 1er trimestre, 1999), 46-56.

renseignements et de gestion; et là où les employeurs ne font pas partie intégrante de la filière des soins de santé. Deux exemples de l'activité internationale dans le domaine des soins gérés sont donnés. Il s'agit de BlueCross/BlueShield du Delaware à Taïwan et de UnitedHealthcare Global Consulting en Afrique du Sud.

Les prédictions de l'industrie, qui promettaient un brillant avenir aux soins gérés dans les sytèmes de santé européens, ne se sont pas concrétisées. Un porte-parole explique cet échec par la force des groupes de pression (et des médecins en particulier); par les problèmes techniques liés à la mise en oeuvre et par le débat où l'on a mélangé les questions d'idéologie (État contre marché) et de technique (p. ex. efficacité). Parmi les autres motifs invoqués, notons l'opposition aux soins gérés, la réglementation gouvernementale et le statut spécial des soins de santé dans les pays d'Europe.[75] Les tentatives faites en faveur de la distribution des ordonnances par la poste (pharmacies acceptant les commandes par la poste) et les plans de gestion de la maladie ont représenté des exemples de cet échec. Les États-Unis poursuivent leurs efforts à l'exportation en Europe et la stratégie semble avoir évolué, d'une simple opération de transplantation du modèle américain au choix de certains éléments des soins gérés susceptibles d'être mieux acceptés.

Les pays d'Amérique latine (p. ex. l'Argentine, le Brésil, le Chili, le Mexique, le Pérou, la Colombie, l'Équateur, le Guatemala, le Panama, le Venezuela, l'Uruguay) sont d'autres destinations à l'exportation pour les entreprises de gestion des soins américaines et européennes. Selon Stocker et coll.,[76] plusieurs facteurs contribuent à cet état de choses : une

---

[75] « Profile-an uphill struggle for managed care in Europe », The Economist Intelligence Unit, *Healthcare Europe*, (Londres, EIU, 3e trimestre, 1999), 29-40.

[76] K. Stocker et al., "The Exportation of Managed Care to Latin America", *The New England Journal of Medicine*, (8 avril 1999), 1131-1136.

conjoncture économique favorable aux soins gérés (p. ex. une forte croissance économique, un petit pourcentage du PIB consacré à la santé, l'assurance-maladie privée limitée); la présence de multinationales étrangères (principalement américaines) favorisant des régimes de soins gérés pour leurs employés et des conditions de prêt fixées, par exemple, par la Banque mondiale et d'autres organisations de premier plan qui visent la privatisation et la compression des dépenses publiques. La présence d'entreprises de gestion de soins en Amérique latine soulève des inquiétudes au chapitre de l'accès aux soins de santé (p. ex. quote-part du patient); on se préoccupe aussi du fait que les ressources qui pourraient être consacrées aux services de santé sont affectées à l'administration des coûts et au rendement sur les investissements.

Le fait que la formule des soins gérés se répande à l'étranger inquiète également du point de vue de ses répercussions sur les services de santé et sur la santé, compte tenu des effets négatifs de plus en plus évidents des soins gérés aux États-Unis. Devant composer avec une baisse de profits et une concurrence accrue, l'industrie américaine des soins gérés a poursuivi des politiques de limitation des coûts, de consolidation de marché et d'acquisition. L'une des principales conséquences de cette philosophie axée sur le marché, selon Kuttner,[77] est la réduction des services et des soins. Voici comment il résume l'examen qu'il a consacré à cette industrie :

> « Au début des années 1990, les entrepreneurs sont parvenus à réaliser les économies faciles et à obtenir un excellent rendement pour eux-mêmes et pour les investisseurs. Cependant, vers la fin de la décennie, la pression exercée afin de préserver la marge de profits a donné lieu à des stratégies d'affaires tellement douteuses, comme celle d'éviter les patients malades, la microgestion excessive des médecins, l'accroissement du ratio

[77] « The American Health Care System: Wall Street and Health Care », de R. Kuttner, dans *The New England Journal of Medicine*, (25 février 1999), 664-668.

personnel-patient et le refus pur et simple de fournir les soins. Dans une industrie menée par des entreprises appartenant à des investisseurs, la promesse originelle de soins gérés grâce à une utilisation plus efficace des ressources disponibles et d'une intégration accrue des soins préventifs et des traitements a souvent dégénéré en une politique de contournement des coûts. » (p.668) [Traduction]

Les patients et les fournisseurs ont mal réagi à ces façons de procéder de l'industrie. Plusieurs États ont tenté de protéger les patients au moyen d'une loi sur les droits des patients. En octobre 1999, la Chambre des représentants des États-Unis a adopté une loi visant à protéger les patients participant à un régime de soins gérés, en faisant en sorte qu'il leur soit plus facile de consulter un spécialiste, d'obtenir des médicaments sous ordonnance ainsi que des soins dans les salles d'urgence, et en intentant des poursuites contre les fournisseurs de soins pour les dommages attribuables au refus de soins. [78]La Californie, la Georgie et le Texas sont maintenant dotés de lois qui autorisent les patients à poursuivre les fournisseurs de régimes de soins médicaux pour les dommages attribuables au refus de prodiguer les soins.

La présence commerciale étrangère dans le secteur de la santé est une question de privatisation, bien qu'il s'agisse d'une forme différente de privatisation qui consiste à déterminer s'il y a lieu d'autoriser ou non les entreprises étrangères à financer ou à assurer les services de santé. La privatisation du secteur de la santé dans un pays est nécessaire, mais elle ne représente pas une condition suffisante pour assurer la présence commerciale étrangère, c'est-à-dire qu'un pays peut permettre la privatisation mais interdire son secteur de la santé à des entreprises étrangères. Dans le cas de régimes de santé, toutefois, la question fondamentale est la privatisation et non pas la mesure dans laquelle la privatisation est l'affaire de sociétés intérieures

---

[78] J. Rovner, AUS government strengthens patients= rights,@ *The Lancet*, (Vol. 354, 16 octobre 1999), 1366.

ou étrangères. Il ne faut pas pour autant négliger l'importance des questions relatives aux entreprises de privatisation intérieures plutôt qu'étrangères (p. ex. les approches différentes à l'égard de la privatisation adoptées par les sociétés nationales et étrangères).

En tant que mode de fourniture des services de santé et de libéralisation du commerce, la présence commerciale étrangère s'inscrit carrément dans le débat concernant les soins de santé publics ou privés dans le cadre de la politique en matière de santé. Comme il fallait s'y attendre, les arguments en faveur de la privatisation et de la présence commerciale étrangère sont les mêmes – c.-à-d., un meilleur contrôle des coûts, une efficacité accrue et des soins et des services de meilleure qualité. Or, les faits ne penchent généralement pas en faveur de ces arguments. Le cas des soins gérés a déjà été mentionné. Dans leur étude du secteur hospitalier en Australie, White et Collyer[79] ont constaté que, avec la croissance de l'investissement étranger et de l'investissement privé local, [Traduction] « la capacité qu'a l'État de planifier, de coordonner et de gérer le secteur de la santé s'amenuise de plus en plus, tout comme la capacité d'agir dans l'intérêt du patient et de la population en général » (p. 506). Dans le secteur privé, l'efficacité et le profit dominent au détriment des objectifs liés à l'équité, à l'accès, à la qualité du service et à la reddition de comptes publics. Barraclough[80] fait état de préoccupations semblables au sujet de la situation en Malaysia où le secteur hospitalier privé progresse, appuyé par les entreprises étrangères et l'investissement public dans les hôpitaux privés.

Un examen plus approfondi de toute la question opposant le public au privé déborde toutefois le cadre du présent document.

---

[79] « Health Care Markets in Australia: Ownership of the Private Hospital Sector », de K. White and F. Collyer, *International Journal of Health Services*, (Vol. 28, n° 3, 1998), 487-510.

[80] « The Growth of Corporate Private Hospitals in Malaysia: Policy Contradictions in Health System Pluralism », de S. Barraclough, dans *International Journal of Health Services*, (Vol. 27, n° 4, 1997), 643-659.

Les dimensions technique et idéologique de ce débat sont abordées dans la documentation sur la politique en matière de santé, et plus particulièrement dans des ouvrages récents publiés par Drache et Sullivan[81] et Tuohy.[82]

La question demeure toutefois posée : si les avantages de la privatisation sont si évidents, pourquoi la plupart des pays les plus industrialisés, à l'exception des États-Unis, ont-ils conservé des systèmes de santé universels financés par le public qui tendent à de meilleurs résultats au chapitre de la santé, de l'efficacité et du contrôle des coûts? Dans leur étude des pays de l'OCDE, Anderson et Poullier[83] ont constaté, dans le cas des États-Unis, que les dépenses de santé étaient supérieures, tant en termes de PIB et de dépenses par habitant; que le taux de croissance des dépenses était plus rapide, que le pourcentage de la population assurée était plus bas, que les jours d'hospitalisation par habitant étaient moindres; que les dépenses hospitalières par jour étaient plus élevées; que les revenus des médecins étaient supérieurs et que les mesures de rendement se situaient dans la fourchette inférieure par rapport à tous les pays visés par l'étude.

Enfin, on recèle peut-être un peu d'ironie dans le rapport entre la libéralisation du commerce, le libre marché et le développement économique. Selon les données sur les dépenses de santé, plus les revenus des pays diminuent, plus la part de l'État dans les dépenses totales de santé augmente.[84] Cela est attribuable à la plus grande assiette de revenu des gouvernements, de même qu'au choix qu'ils font de recourir au

---

[81] *Market Limits to Health Reform: Public success, private failure,* de Drache and Sullivan, *op. cit.*

[82] *Accidental Logics: The Dynamics of Change in the Health Care Arena in the United States, Britain and Canada,*de Tuohy, *op. cit.*

[83] « Health Spending, Access, and Outcomes: Trends in Industrialized Countries », de G.F. Anderson, J-P. Poullier, dans *Health Affairs,* (Mai/juin 1999), 178-192.

[84] « Health Care Financing and Delivery in Developing Countries », de G. Schieber and A. Maeda, dans *Health Affairs,* (Mai/juin 1999), 193-205.

financement public plutôt que privé, pour corriger les échecs du marché dans le secteur de la santé. Ce qui vient appuyer le point apporté par l'OMC mentionné antérieurement dans ce document. Les pays qui ont le plus bénéficié des mécanismes du marché pour hausser leur niveau de développement sont les mêmes pays qui comptent sur le financement de l'État dans le secteur de la santé pour atteindre des objectifs comme l'équité et l'accès.

Mode 4 : la présence de personnes physiques

La fourniture de services de santé selon le quatrième mode de fourniture défini par l'AGCS signifie qu'un fournisseur de services étranger offre ses services dans un autre pays (c.-à-d., mouvement de travailleurs). Cela peut être combiné à une présence commerciale étrangère (c.-à-d., lorsque l'établissement étranger embauche des fournisseurs de services étrangers) ou lorsque le fournisseur étranger est un employé d'une entreprise de services étrangère, ou que le fournisseur de services est indépendant. Il convient de noter que la libéralisation des services au titre de l'AGCS se limite au mouvement temporaire des travailleurs. La mobilité associée à la citoyenneté, à la résidence et à l'emploi sur une base permanente est exclue. L'AGCS ne définit toutefois pas la signification de présence temporaire ni ne précise une durée pour qualifier le terme « temporaire ».[85]

Selon la CNUCED, cette forme de commerce des services de santé est importante parce que les services de santé sont des services à forte densité de main-d'oeuvre, en raison des pénuries de ressources humaines dans bien des pays et des connaissances scientifiques plus ou moins universelles sur

[85] OMC, Conseil du commerce des services, *Présence de personnes physiques (mode 4)*, S/C/W/75, (Genève, OMC, décembre 1998).

lesquelles les services de santé sont fondées.[86] Elle fait observer que la circulation de la main-d'oeuvre médicale s'est modifiée avec le temps; en effet, au début, l'offre venait principalement des pays développés alors que les pays en développement représentent désormais un important fournisseur. La CNUCED rapporte que 56 p. 100 de tous les médecins migrants proviennent de pays en développement, mais qu'ils se rendent dans ces pays dans une proportion de seulement 11 p. 100. Les chiffres pourraient être plus élevés dans le cas du personnel infirmier.

Les pays « riches » ont été la cible de critiques de la part de Kirsten Stallnecht, présidente du Conseil international des infirmières, parce qu'ils invoquent une soi-disant pénurie d'infirmières pour recruter des infirmières dans les pays en développement.[87] D'après Stallnecht, les politiques en matière de ressources humaines qui amènent les infirmières à quitter la profession seraient notamment à l'origine de ces pénuries. De meilleures politiques axées sur le maintien en poste des infirmières, par exemple, résoudraient le soi-disant problème de pénurie. Au lieu de cela, les pays développés recrutent des infirmières dans les pays en développement où les soins se santé se dégradent en raison de la perte d'infirmières.

La CNUCED constate également que les pays à faible revenu ont du mal à combler la perte de leurs ressources humaines dans le secteur de la santé. Par exemple, l'Afrique du Sud a connu l'exode de ces médecins qui ont, soit migré vers des pays développés, soit intégré le secteur privé au pays. Face à une pénurie de médecins, l'Afrique du Sud a dû conclure des arrangements avec des pays voisins et d'autres plus éloignés pour répondre à ses besoins en personnel médical. De telles situations dans les pays en développement susciteraient des inquiétudes quant aux conséquences de la perte de ressources

---

[86] International Trade in Health Services: Difficulties and Opportunities for Developing Countries@, du Secrétariat de la CNUCED, *op. cit.*, 6.

[87] « Brain drain hurts world health: expert », de A. Picard, dans *The Globe and Mail*, (21 juin 2000).

humaines dans le domaine de la santé dont ces pays ont besoin pour atteindre leurs objectifs dans le domaine de la santé et répondre aux besoins de leurs systèmes de santé.

De plus en plus de pays doivent composer avec des pénuries de ressources humaines dans le secteur de la santé. Ainsi, le fait que le Japon ait besoin de plus d'infirmières pour prendre soin de sa population vieillissante pourrait amener la modification de la réglementation en matière de visas et de résidence, pour permettre à des infirmières étrangères de travailler au Japon.[88] Ce relâchement des politiques pour permettre la venue d'infirmières étrangères serait un important pas en avant dans un pays où les résidents étrangers constituent un pourcentage relativement faible de la population. La Norvège, la Suède de même que le Royaume-Uni, l'Irlande et la France lorgnent tous de côté de l'excédent de médecins de l'Allemagne comme source possible pour combler leurs propres pénuries de médecins.[89] Au Canada, tant l'Association des infirmières et des infirmiers du Canada que la Canada Medical Association ont soulevé des inquiétudes au sujet de pénuries dans leurs domaines respectifs et des répercussions sur le système de santé.

Selon une étude récente effectuée par Statistique Canada[90], les professions du domaine de la santé ont été les plus touchées par l'exode des travailleurs du savoir aux États-Unis. Par exemple, en 1996 et en 1997, l'émigration permanente par rapport au bassin de travailleurs au Canada était la plus forte en ce qui concerne les médecins et les infirmières; dans les années 1990, on a enregistré, pour la venue au pays de chaque médecin

---

[88] « Japan to allow in foreign nurses to care for old people », de J. Lamar, *British Medical Journal*, (Vol. 320, 25 mars 2000), 825.

[89] « Germany's surplus of MDs the first stop in attempt to fill shortages », de K. Birchard, *dans The Medical Post*, (2 mai 2000), 55.

[90] « Exode et afflux de cerveaux : migration des travailleurs du savoir en provenance et à destination du Canada », de J. Zhao, D. Drew et T. S. Murray, *Revue trimestrielle de l'éducation* (Statistique Canada, Catalogue no. 81-003, 2000, vol. 6, n° 3), 8-35.

ou infirmière, le départ de 19 médecins et de 15 infirmières; et la perte annuelle de médecins et d'infirmières a été grande relativement à l'arrivée de nouveaux diplômés dans ces professions (l'équivalent d'environ 25 p. 100 du nombre de nouveaux diplômés). Par contraste, une demande plus faible de professionnels de la santé sur le marché du travail a entraîné un recul de 40 p. 100 et de 70 p. 100 de l'immigration au Canada des médecins et d'infirmières respectivement.

Selon Adams et Kinnon, le mouvement temporaire transfrontalier de ressources humaines dans le domaine de la santé peut avoir une certaine importance pour l'accès aux soins de santé, la qualité des soins et l'efficacité du secteur de la santé.[91] Dans le pays d'origine, l'émigration peut signifier un accès réduit aux soins, par exemple, sur le plan des services pouvant être offerts ou du délai d'accès aux services. La qualité des soins peut souffrir d'une perte de fournisseurs hautement compétents et expérimentés, sans compter la perte d'efficacité dans un système qui consacre des deniers publics à l'éducation ou à la formation de ressources humaines qui quitteront le pays.

Les débouchés et les coûts de la mobilité de la main-d'oeuvre pour le système de santé national seront fonction de divers facteurs, y compris des besoins de la population sur le plan de la santé (p. ex. l'évolution démographique de la population), la situation des ressources humaines dans le pays (p. ex. l'offre, la demande et la distribution), et les réformes de politiques et de programmes à l'intérieur du système de santé (p. ex. le passage des soins hospitaliers aux soins dans la communauté). En outre, le fait que les services de santé soient des services à forte densité de main-d'oeuvre signifie que les coûts de main-d'oeuvre représentent un des coûts importants pour les systèmes de santé. Les gouvernements qui financent de tels services n'ignorent pas ce fait, ni ses répercussions sur les

---

[91] « *Health Economics Technical Briefing Note: Measuring trade liberalization against public health objectives: the case of health services* », de O. Adams and C. Kinnon, *op. cit.*

entrées et les sorties de main-d'oeuvre, et ils doivent limiter les coûts pour assurer le maintien des systèmes de santé.

Être le pays d'origine ou d'accueil des mouvements de main-d'oeuvre est également important pour les systèmes de santé, comme il a déjà été mentionné. Les pays d'origine risquent peut-être la perte de ressources nationales et le transfert de l'investissement dans l'éducation, mais tirent profit des expériences acquises par ceux qui ont séjourné temporairement à l'étranger ainsi que des envois d'argent des personnes qui exercent leur activité à l'étranger. Pour les pays d'accueil, le mouvement temporaire de main-d'oeuvre peut contribuer à combler les pénuries de main-d'oeuvre et à fournir l'accès aux fournisseurs à moindre coût (p. ex. les frais de formation assumés par le pays d'origine). [92]

Plusieurs mesures peuvent influencer le mouvement transfrontalier des travailleurs. La CNUCED[93] mentionne les suivantes:

- le critère des besoins économiques (p. ex. le besoin ou la demande du service; si le service peut être fourni localement);
- la licence, l'accréditation, l'agrément et la reconnaissance des compétences étrangères; - les prescriptions relatives à la nationalité et à la résidence;
- les prescriptions infranationales particulières (c.-à-d., de la province ou de l'État);
- les prescriptions relatives à l'immigration;
- l'accès aux examens pour la reconnaissance des compétences;
- la réglementation discriminatoire en matière de frais et de dépenses.

L'Union européenne constitue un exemple des difficultés liées à la libre circulation de la main-d'oeuvre. Au sein de

---

[92] OMC, Conseil du commerce des services, Présence de personnes physiques, *op. cit.*

[93] International Trade in Health Services: Difficulties and Opportunities for Developing Countries@, du Secrétariat de la CNUCED, *op. cit.*

l'Union européenne, les dispositions de la législation sur l'emploi qui régissent la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles vise à améliorer la mobilité des travailleurs entre les pays, y compris le mouvement transfrontalier des travailleurs du domaine de la santé diplômés, en tant que professionnels de la médecine, des services infirmiers et de la pharmacie.[94] Or, la mobilité de la main-d'oeuvre a été limitée entre autres choses, en raison de problèmes attribuables à la bureaucratie et à la nécessité pour les travailleurs de parler couramment la langue du pays d'accueil.

Selon l'OMC,[95] peu de membres ont contracté des engagements détaillés au titre de l'AGCS en vue de libéraliser le mouvement des travailleurs, en ce qui concerne l'accès aux marchés et le traitement national. Adlung[96] attribue cela au caractère délicat que revêt, aux plans politique et économique, la présence de fournisseurs étrangers sur son territoire. Le secteur de la santé reflète ce mouvement général où peu de membres de l'OMC ont libéralisé le commerce des services en fonction du mouvement des travailleurs. Dans le cas des services professionnels (médecins, dentistes, sages-femmes, infirmières, physiothérapeutes et personnel paramédical), Butkeviciene et Diaz[97] en sont arrivés à la conclusion que la majorité des engagements contractés à l'égard de l'accès aux marchés et du traitement national n'étaient pas contraignants

---

[94] « *The Prospects for Private Healthcare in Europe* », de V. Kendall, *op. cit.*

[95] OMC, Conseil du commerce des services, *Présence de personnes physiques, op. cit.*

[96] « Services Trade Liberalization from Developed and Developing Country Perspectives », de R. Adlung,, dans *GATS 2000: New Directions in Services Trade Liberalization*, P. Sauvé and R. M. Stern (directeurs de la publication), (Washington, D.C., The Brookings Institution, 2000), 112-131.

[97] «GATS Commitments in the Health Services Sector and the Scope for Future Negotiations », de J. Butkeviciene and D. Diaz, dans *A development perspective*, Zarrilli et Kinnon, 135-158.

(c.-à-d., qu'il n'y a aucun engagement à libéraliser et que le pays demeure libre d'adopter des mesures restrictives touchant le commerce). Les prescriptions relatives à la nationalité et à la résidence permanente, de même que celles se rapportant aux permis, autorisation et inscription ou appartenance à des associations professionnelles sont toutes des mesures qui restreignent le mouvement des professionnels. Cette libéralisation limitée du commerce vise également les services hospitaliers et d'autres services du domaine de la santé. Le secteur de la santé a donc connu une libéralisation du commerce suivant le mode 4 très limitée au cours de la première ronde de négociations dans le cadre de l'AGCS.

Conclusion

Même si le commerce international des services de santé est une réalité, les membres de l'OMC ont été peu nombreux, dans le cadre de l'Uruguay Round, à contracter des engagements contraignants en vue de libéraliser le commerce des services de santé. En fait, seuls les services d'éducation ont fait l'objet de moins d'engagements envers la libéralisation. Selon les données[98] sur les services recueillies au sujet de 122 membres de l'OMC relativement aux engagements spécifiques contractés en vue de libéraliser le commerce des services de santé :

- 35 membres (29 p. 100 des membres de l'OMC) ont contracté des engagements à l'égard des services médicaux et dentaires;
- 12 membres (10 p. 100 des membres de l'OMC) ont contracté des engagements relativement aux services fournis par les sages-femmes, les infirmières et les physiothérapeutes;

[98] Europa, site Web de l'Union européenne, « Opening World Markets for Services: Legal Texts and Commitments », (http://gats-info.eu.int/inex.html).

- 27 membres (22 p. 100 des membres de l'OMC) ont contracté des engagements relativement aux services hospitaliers;
- 12 membres (10 p. 100 des membres de l'OMC) ont pris des engagements concernant d'autres services à la santé humaine.

Le Canada n'a contracté aucun engagement dans une quelconque de ces catégories de services de santé au titre de l'AGCS. À l'exception d'engagements limités à l'égard des services hospitaliers, les États-Unis ne se sont pas non plus engagés. Des engagements ont été contractés par l'Union européenne à l'égard des services ci-après : les services médicaux et les services dentaires, les services fournis par des sages-femmes, des infirmières, des physiothérapeutes ainsi que les services hospitaliers. Toutefois, très souvent ces engagements, en vue de la libéralisation du commerce, ont été assortis de restrictions (p. ex. aucun engagement à l'égard de la mobilité de la main-d'oeuvre, restriction de l'accès au marché des professionnels aux personnes physiques et assujetties au critère des besoins économiques, à des facteurs subordonnés à la demande, comme les pénuries de médecins, et à des facteurs de planification de la main-d'oeuvre, à la nationalité et à des quotas annuels, au critère des besoins et à l'autorisation préalable).

Butkeviciene et Diaz[99] sont d'avis que les répercussions sur les politiques ont été nulles pour les membres de l'OMC ayant contracté des engagements à l'égard des services de santé au titre de l'AGCS parce que ces engagements reflètent le statu quo et excluent les questions délicates.

Le manque d'engagements à l'égard des services de santé témoigne de l'échec plus vaste de l'Uruguay Round à réaliser de façon générale une libéralisation importante du commerce des services. Pour certains, cet échec est attribuable aux faiblesses de la conception de l'AGCS, car ce modèle laisserait

---

[99] « GATS Commitments in the Health Services Sector and the Scope for Future Negotiations », de J. Butkeviciene and D. Diaz, *op. cit.*, 135.

trop de souplesse et de possibilités pour les pays à maintenir les mesures commerciales protectrices en vigueur (p. ex. pas assez de transparence, une approche de la libéralisation fondée sur les secteurs et les modes d'approvisionnements, obligations assorties de conditions).[100] [101] [102] Un autre problème soulevé par Feketekuty[103] est le manque de clarté et de facilité d'application de l'AGCS, chose qui entraînera à coup sûr la prudence, voire la résistance, de la part des pays parties aux négociations.

Des faiblesses dans l'architecture de l'AGCS peuvent avoir contribué dans une certaine mesure à la non-libéralisation du commerce des services de santé par la plupart des pays. Cependant, l'enjeu plus vaste expliquait sans aucun doute la position de défense que ces pays ont adoptée. En ce qui concerne les services en général, les revenus d'un pays et la libéralisation du commerce au titre de l'AGCS avaient tendance à être directement reliés (c.-à-d., que les pays à plus haut revenu libéralisaient un plus grand nombre de secteurs de services).[104] Ce rapport ne semble pas tenir dans le cas des services de santé. Pourquoi? Comme il a déjà été mentionné dans ce document, les pays à haut revenu se sont dotés pour la plupart de systèmes publics universels financés par l'État. Cela peut expliquer deux des principaux motifs pour lesquels ces pays ne se sont pas

---

[100] « Services Trade Liberalization from Developed and Developing Country Perspectives », de R. Adlung, *op. cit.*

[101] « Assessing the General Agreement on Trade in Services », de B. Hoekman, *op. cit.*

[102] « Assessing the General Agreement on Trade in Services: Half-Full or Half-Empty », de P. Sauvé, *Journal of World Trade*, (Vol. 29, 4, 1995), 125-145.

[103] Assessing and Improving the Architecture of GATS », de G. Feketekuty, P. Sauvé et R. M. Stern (directeurs de la publication.), *GATS 2000: New Directions in Services Trade Liberalization* (Washington, D.C., The Brookings Institution, 2000), 85-111.

[104] « Assessing the General Agreement on Trade in Services », de B. Hoekman, *op. cit.*

engagés fermement sur la voie de la libéralisation du commerce. En premier lieu, ces pays peuvent considérer que leurs services de santé publics débordent la définition de services donnée par l'AGCS et qu'ils ne sont donc pas assujettis à des négociations commerciales (c.-à-d., selon l'article I (3)(b)(c) de l'AGCS, « les services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental ne sont pas considérés comme des services au titre de l'AGCS ». En deuxième lieu, le choix d'un système de santé public caractérisé par une couverture universelle et un accès équitable aux services témoigne d'une approche des soins de santé qui considère ceux-ci davantage comme un bien public plutôt que comme un produit pouvant être commercialisé sur le marché. Dans ce cas, l'activité commerciale permise par la libéralisation du commerce serait, dans le cas des services de santé, incompatible avec la nature du produit.

Les pays dotés de systèmes de santé publics n'ont toutefois pas été les seuls à limiter ou à ne pas adopter la libéralisation des services de santé. L'exemple le plus frappant en est les États-Unis. Malgré son système de soins de santé largement privé et son rôle de grand instigateur, facilitateur et médiateur [105], les États-Unis ont limité la libéralisation du commerce dans le secteur de la santé.

En conclusion, l'expansion du commerce international est inévitable et les pressions en faveur de la libéralisation des services de santé au titre d'accords commerciaux multilatéraux comme l'AGCS se feront de plus en plus sentir. L'absence de données, de renseignements et de connaissances détaillés nuit à une meilleure compréhension du commerce international des services de santé. Il est nécessaire que les milieux de la politique et de la recherche en santé contribuent à rassembler l'information et les connaissances qui éclaireront la prise de décision dans ce domaine. Ce survol de la question du commerce international dans le domaine de la santé montre bien à quel point ce sujet est complexe et l'enjeu de taille.

---

[105] « Services Trade Liberalization from Developed and Developing Country Perspectives », de R. Adlung, *op. cit.*

Le commerce et l'environnement : perspectives d'avenir suite au sommet de Seattle

Robert T. Stranks
Environnement Canada

Les opinions exprimées ici sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles du gouvernement du Canada ou d'Environnement Canada.

Introduction

L'interface de la politique commerciale et de la politique environnementale est lié à la saine gestion des affaires publiques. Il s'agit de pouvoir concilier la gestion du commerce dans le contexte d'un marché mondial intégré et l'écocivisme dans le contexte d'un environnement physique tout aussi intégré, voire davantage. Par ailleurs, le commerce et l'écocivisme visent le même objectif – la recherche d'une meilleure qualité de vie. La différence est que le commerce constitue principalement un moyen, alors que l'environnement constitue à la fois un moyen et une fin.

Ce document a pour but de présenter au lecteur un aperçu du débat sur le commerce et l'environnement dans un contexte multilatéral, ainsi que de souligner la diversité des questions et des défis qui sont en jeu. Une première partie donne un aperçu des rapports entre le commerce et l'environnement, et une deuxième partie propose divers points de vue sur la voie à prendre au lendemain de la conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui s'est tenue à Seattle en décembre 1999.

Un aperçu du débat

Accroître l'interdépendance

Depuis de nombreuses années déjà, le commerce mondial et l'investissement étranger direct ont augmenté à un rythme plus important que celui de l'activité économique globale. Ce phénomène a transformé le fonctionnement de l'économie mondiale qui est passée d'un ensemble de pays relativement *indépendants* échangeant une petite partie de leur production nationale à un ensemble de pays beaucoup plus *interdépendants,* échangeant une plus grosse partie de leur production nationale. Par ailleurs, ce sur quoi la politique commerciale a mis l'accent dans le passé, c'est-à-dire les mesures tarifaires et les mesures à la frontière qu'on regroupe sous le concept communément appelé « intégration superficielle », a évolué vers une notion d'« intégration approfondie » en raison d'un investissement étranger direct accru.

La politique commerciale devient ainsi une composante plus importante de la politique économique globale, et la priorité de la politique commerciale est passée des mesures tarifaires et d'autres mesures à la frontière à des questions telles les subventions et les pratiques gouvernementales en matière d'approvisionnement, qui étaient vues auparavant comme des questions purement nationales et qui désormais suscitent de plus en plus de frictions commerciales.

Parallèlement à cette tendance, du moins dans les pays développés, on a pu noter un intérêt politique accru dans la relation qui existe entre la politique et la réglementation économiques, y compris dans le domaine environnemental.[1] Sur

[1] Un sondage récemment mené aux États-Unis est révélateur à ce sujet. À la question de savoir quelle devrait être la priorité absolue des accords commerciaux américains, les répondants estiment que cela devrait être la protection de l'environnement (80 p. 100 lui accordent une priorité absolue, 14 p. 100 lui accordent une faible priorité). Quant à la question de garder les marchés étrangers ouverts aux exportations américaines, 56 p. 100 des répondants lui accordent une priorité absolue, et 32 p. 100 une faible priorité.

la scène internationale, l'interdépendance entre le commerce et l'environnement a souvent fait partie du programme international au sein de divers forums, en particulier à la suite de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de 1992.

L'interdépendance entre le commerce et l'environnement

Le public a manifesté une certaine inquiétude devant le fait qu'à cause de ses effets néfastes sur l'environnement (p. ex. l'augmentation de la pollution, l'épuisement des ressources et l'érosion du patrimoine environnemental) le commerce est susceptible de nuire à la qualité de vie des générations présentes et futures. Il se peut fort bien qu'il soit d'une importance déterminante de réagir à cette préoccupation si l'on veut préserver le soutien de la population envers un système commercial ouvert et renforcer son appui envers une consolidation et une plus grande ouverture du système commercial multilatéral, y compris dans le domaine de l'investissement.

Évaluer les répercussions du commerce ou de changements dans la politique commerciale sur les conditions environnementales n'est pas tâche facile et comporte un certain degré d'incertitude. Krueger et Grossman ont relevé trois mécanismes concernant la façon dont le commerce et la politique d'investissement étranger peuvent affecter le niveau de pollution et le rythme d'épuisement des ressources. Le premier concerne l'*effet d'échelle* (où une plus grande libéralisation des échanges et des investissements entraîne un accroissement de l'activité économique), le deuxième concerne l'*effet de composition* (où la libéralisation entraîne un changement dans la composition des produits générés par l'activité économique), et le troisième concerne l'*effet*

Il semblerait donc, au moins aux États-Unis, que le public croit au rôle important que peuvent jouer les accords commerciaux dans le domaine de l'environnement. Source : Business Week du 24 avril 2000.

technologique (où le commerce et l'investissement influencent l'évolution technologique).[2] D'autres, telles que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont fourni une taxonomie mieux définie des effets (fait référence aux effets des produits, aux effets technologiques, aux effets réglementaires, aux effets d'échelle et aux effets structurels) ainsi que la Commission de coopération environnementale (CCE) de l'ALENA, ont également élaboré des méthodes pour évaluer les effets du commerce sur l'environnement.[3]

Quelques-unes des interactions entre le commerce et l'environnement sont directes, comme l'importation et l'exportation de produits respectueux de l'environnement ou de produits dangereux pour l'environnement. D'autres interactions sont indirectes, telles l'influence positive du commerce sur le revenu par habitant, ce qui en retour stimule la demande pour un environnement plus propre, ou les répercussions positives du commerce sur le niveau de l'activité économique, ce qui en retour engendre de la pollution.

Lorsqu'on évalue les répercussions du commerce sur l'environnement, il faut également prendre en considération les politiques environnementales. Si ces politiques ne sont pas conçues convenablement, il se peut que le commerce et l'investissement aggravent les problèmes environnementaux. Cependant, les éléments de preuve dont nous disposons laissent à penser que lorsque les politiques environnementales sont pertinentes, les activités liées au commerce et à l'investissement

---

[2] Grossman, G.M. et Krueger, A.B. « Economic Growth and the Environment », *Quarterly Journal of Economics*, (1995).

[3] Les efforts dans ce domaine se poursuivent à la fois au sein de l'OCDE et de la CCE. Commission de coopération environnementale, *L'évaluation des répercussions environnementales de l'ALÉNA*, Montréal, CCE (1999). Organisation de coopération et de développement économiques, *Méthodologies pour les examens de l'environnement et des échanges*, Paris, OCDE (1994).

ont habituellement des incidences positives sur l'environnement.[4]

En cet égard, si les prix des produits sont faussés, par l'intermédiaire de subventions, par exemple, il peut arriver que le commerce et la libéralisation des échanges aient des incidences néfastes sur l'environnement. Un rapport de la Banque mondiale affirme que : « Certaines politiques gouvernementales sont franchement nuisibles à l'environnement. Citons notamment les prix dans l'ensemble faussés et les prix des intrants subventionnés en particulier. » [traduction][5] En particulier, les subventions aux producteurs ou aux consommateurs de produits énergétiques ou agricoles ont des retombées négatives sur l'environnement, car elles encouragent souvent une utilisation excessive de combustibles fossiles, d'eaux d'irrigation et de pesticides ainsi qu'une exploitation forestière abusive. Le Worldwatch Institute a recensé comment les subventions pour des activités telles que la production minérale, l'exploitation forestière, la pêche, les activités liées aux facteurs de production agricole et la production elle-même, et l'utilisation de l'énergie ont contribué à une gamme de problèmes environnementaux.[6]

Toutefois, ceci ne signifie pas pour autant qu'il y a lieu de renoncer au commerce ou à la libéralisation des échanges, ni

---

[4] Un argument similaire peut être invoqué à l'égard des répercussions de la croissance économique sur l'environnement : si la politique environnementale n'est pas suffisamment stricte, la croissance économique peut avoir des effets négatifs sur l'environnement, mais si une solide politique environnementale est en place, la croissance économique entraînera des améliorations sur le plan de l'environnement. N'oublions pas qu'une faible croissance économique ou un effondrement des échanges peuvent également contribuer à la dégradation de l'environnement, bien que cette observation soit moins souvent mise en avant, et encore moins annoncée en public, par les détracteurs de l'OMC.

[5] Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde* , Washington, (1992), p.11.

[6] Roodman, David Malin, « Reforming Subsidies », dans *L'État du monde en 1997*, Lester R. Brown et al., (New York, W.W. Norton & Company, 1997).

que les mesures commerciales constituent la réaction la plus souhaitable au subventionnement de l'utilisation des ressources.[7] Au contraire, une politique environnementale intérieure pertinente, conçue pour internaliser les coûts environnementaux, est nécessaire pour se mettre à l'abri des répercussions négatives sur l'environnement. La réduction ou l'élimination de ce type de subventions peut donc avoir un effet positif sur le commerce et encourager l'utilisation efficace des ressources et de l'environnement.

L'interdépendance entre l'investissement étranger direct et l'environnement

Les inquiétudes manifestées par le grand public à l'égard des conséquences sur l'environnement de l'investissement étranger direct (IED) sont le reflet de la crainte que les différences dans les normes environnementales poussent les entreprises à s'installer dans des pays où les normes environnementales sont moins strictes, c'est-à-dire dans des « paradis de pollueurs », et de favoriser un nivellement par le bas des normes environnementales.

L'OCDE a apporté plusieurs éléments de réponse à ces inquiétudes.[8] En premier lieu, il existe peu d'évidence empirique laissant supposer que des pays abaisseraient leurs normes environnementales afin d'attirer les industries « polluantes ». En second lieu, il n'y a pas non plus de preuve tangible que les entreprises réimplantent leurs activités dans d'autres pays afin de tirer profit de normes environnementales

---

[7] Pour une discussion sur certaines difficultés que présente le recours à des droits compensateurs en guise de réaction à des « subventions environnementales », le lecteur peut se reporter au texte de Robert T. Stranks, *Les droits compensateurs et l'environnement : une boîte de Pandore*, (Ottawa, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, octobre 1994).

[8] Organisation de coopération et de développement économiques, *Economic Globalisation and the Environment*, (Paris, OCDE, 1997).

moins contraignantes. Bien que l'on puisse effectivement constater une migration des entreprises vers des pays où les normes environnementales sont moins strictes, les raisons qui sous-tendent ces déplacements sont souvent très peu liées aux normes environnementales qui existent dans ces pays. Très peu d'entreprises ont pour objectif principal de réduire les coûts de conformité en matière d'environnement lorsqu'elles investissent à l'étranger.

Ceci étant dit, l'étude souligne également que les entreprises qui souhaitent que les politiques en matière d'environnement soient moins contraignantes *menacent* souvent de réimplanter leurs activités ailleurs. Par conséquent, , c'est « la menace d'une migration vers un « paradis des pollueurs » (plutôt que la migration réelle) semble entraver l'élaboration de politiques environnementales innovatrices dans les pays de l'OCDE »[9].

Pour sommer les éléments de preuve

En fait, il n'y a pas un rapport simple entre la croissance du commerce international et de l'activité économique, d'une part, et les changements dans l'environnement, d'autre part. Les effets du commerce et de la libéralisation des échanges sur l'environnement peuvent être classés sous quatre catégories :

1) totalement bénéfiques pour l'environnement;
2) neutres pour l'environnement;
3) néfastes pour l'environnement, mais moins néfastes que les effets d'un niveau de croissance ou de développement économiques similaire ayant lieu avec le temps sans activité commerciale ou libéralisation des échanges;
4) plus néfastes pour l'environnement qu'une croissance ou un développement économique semblable ayant lieu avec le temps sans activité commerciale ou libéralisation des échanges.

[9] Idem p. 13

Bien que la première catégorie représente clairement l'objectif idéal, les catégories (2) et (3) devraient également être acceptables d'un point de vue écologique autant que commercial, toutes choses étant égales par ailleurs.

Ce rapport semble avoir pour pierre angulaire la technologie. La libéralisation du commerce et la présence de politiques libérales en matière d'investissement peuvent faciliter la diffusion internationale des technologies et l'utilisation de produits efficients (consommant peu de ressources).[10] Les questions liées à l'IED et au transfert de technologie supposent également qu'il faut considérer dans un cadre conceptuel à long terme l'interdépendance entre le commerce et l'environnement.

En matière de politique publique mondiale, et de cohérence politique, il convient de mettre l'accent sur deux points essentiels. Tout d'abord, il faut noter qu'une politique commerciale (qui favorise la libéralisation du commerce et des investissements) ainsi qu'une politique environnementale (qui favorise un environnement de meilleure qualité) visent toutes deux à améliorer les conditions de vie. Enfin, l'atteinte de cet objectif passe par la coopération en raison de l'interdépendance des pays en ce qui a trait à ces deux questions. De surcroît, il faut noter que les défis d'un développement durable sont considérables malgré une coopération maximum.[11]

---

[10] Begin, John et Potier, Michel, « Effects of Trade Liberalisation on the Environment in the Manufacturing Sector », *The World Economy*, 20, n° 4, (juillet 1997).

[11] Le souci d'une cohérence politique se manifeste dans la volonté du Canada de veiller à ce que les règles du commerce soient suffisamment souples pour permettre la mise en place de politiques environnementales, tout en assurant l'intégrité du système commercial multilatéral. D'une manière générale, le Canada est déterminé à ce que les politiques intérieures et extérieures fassent valoir le développement durable. Les objectifs du Canada en matière de commerce et d'environnement sont les suivants : (1) assurer que les gouvernements peuvent mettre en place des politiques et des règlements environnementaux efficaces tout en préservant l'intégrité du système commercial multilatéral fondé sur des règles; (2) veiller à ce que nos politiques environnementales minimisent tout effet néfaste du commerce; et (3) promouvoir de saines pratiques environnementales dans la recherche de débouchés pour les produits et les services environnementaux.

Perspectives d'avenir

Examiner la question du rapport entre le commerce et l'environnement au lendemain de la conférence ministérielle de l'OMC à Seattle constitue un réel défi, à la fois pour ce qui est d'obtenir l'appui de la population nationale et pour ce qui est de favoriser un consensus international sur la voie à adopter. Toute stratégie canadienne pour répondre à cette question devra prendre en compte le fait que le Canada (a) fait partie intégrante de l'économie mondiale et du système commercial multilatéral, (b) a le souci de protéger le patrimoine mondial mais également de satisfaire ses intérêts nationaux en matière d'environnement, (c) est partie à de nombreux accords internationaux en matière d'environnement, et (d) fait partie d'une « architecture » environnementale internationale dynamique. Avant tout, tels qu'ont pu clairement l'illustrer les événements qui ont suivi la conférence ministérielle de Seattle, une stratégie devra également prévoir la manière la plus objective possible d'établir un dialogue permanent avec la société civile canadienne en plus du dialogue avec les intervenants habituels. Finalement, et surtout, le programme en matière de commerce et d'environnement doit être élaboré dans le contexte plus large des besoins des pays en développement liés au commerce et au développement économique. Sans cet aspect, il n'y a vraiment pas d'espoir d'aboutir à un résultat satisfaisant.

Un des moyens suggéré pour faire avancer la discussion est d'adopter une approche « OMC-Plus ». Cette approche consiste à classer les questions liées au commerce et à l'environnement dans trois catégories. La première regroupe les questions devant être abordées par l'OMC. La deuxième regroupe les thèmes que l'OMC devrait traiter dans le cadre de la coopération avec d'autres institutions. Et la troisième regroupe les questions devant être abordées par d'autres que l'OMC.

Les membres de l'OMC se sont concrètement engagés à poursuivre les efforts dans le domaine du développement durable et de la protection de l'environnement. Cet engagement est consacré dans le préambule de la loi sur l'OMC. Ainsi, bien que l'OMC ne soit pas un organisme environnemental et n'ait signé aucun accord particulier en matière d'environnement, elle appuie le concept de développement durable et reconnaît qu'il existe des liens entre le commerce et l'environnement. En outre, au cours de la réunion ministérielle de Seattle, les pays en développement ont souligné que le développement devait être pris en considération dans les négociations commerciales multilatérales.

Parallèlement la création de l'OMC le 1er janvier 1995, l'organisation a créé le Comité du commerce et de l'environnement (CCE) pour aborder les dossiers prévus au programme de travail compris dans la décision de Marrakech.[12] Pour respecter leur mandat, les membres du CCE ont adopté une approche thématique (appelée « méthode des grappes »). Le premier groupe de thèmes aborde les questions liées à l'accès des marchés. Le deuxième groupe aborde les questions liées au rapport qui existe entre le programme commercial multilatéral et le programme multilatéral en matière d'environnement.

Le Canada s'intéresse particulièrement aux éléments suivants, qui font actuellement l'objet de discussion au CCE :

- *Les accords environnementaux multilatéraux (AEM)* : Le Canada encourage la poursuite des travaux au sein du CCE visant à définir plus clairement la relation entre les règles et les mesures commerciales de l'OMC prévues dans les AEM. Le fait qu'aucun AEM n'ait été contesté jusqu'à ce jour au sein de l'OMC ne signifie pas pour autant que cela se poursuive à l'avenir. Le Canada a proposé une approche axée sur « des principes et des critères » permettant de clarifier les règles de l'OMC. Une telle approche aiderait les

[12] La décision de l'OMC du 14 avril 1994 portant sur le commerce et l'environnement

groupes de l'OMC à évaluer la légitimité des mesures commerciales prévues par les AEM et les négociateurs des AEM à élaborer des mesures commerciales.[13]

- *Éco-étiquetage* : Bien que le Canada soit en faveur des systèmes d'éco-étiquetage facultatifs, son objectif est d'éviter que l'éco-étiquetage ne devienne une barrière tarifaire déguisée. Dans le cadre du CCE, le Canada a clairement fait savoir que de plus amples discussions sur les Procédés et méthodes de production (PMP) ne se rapportant pas aux produits et sur les normes volontaires étaient justifiées.
- *Accès aux marchés* : Le Canada est d'avis qu'une plus grande libéralisation des échanges de produits et services écologiques et de la technologie qu'ils intègrent permettrait d'améliorer la capacité des pays à faire face aux défis en matière d'environnement.
- *Subventions* : Le CCE a déjà entamé des discussions sur ce sujet. Les avantages environnementaux potentiels liés à l'élimination des restrictions et des distorsions commerciales dans plusieurs secteurs tels que l'agriculture, l'énergie et la pêche sont largement reconnus. Dans le secteur de la pêche par exemple, les subventions contribuent à créer une surcapacité et à miner l'utilisation durable des ressources marines. Les aspects particuliers des subventions seront négociés dans le cadre du programme incorporé de l'OMC, par exemple pour ce qui est de la « catégorie verte » dans le secteur de l'agriculture, mais une discussion d'ordre générale au sujet des subventions dans le contexte de la protection de l'environnement serait appropriée pour le CCE.

Suivent d'autres questions en matière d'environnement susceptibles d'être appropriées pour une discussion générale au sein d'un CCE :

- *Application d'une méthode préventive* : L'application d'une méthode préventive, souvent appelée « principe de

[13] Il convient de noter que même si cette activité existe au sein de l'OMC, elle fait appel à une coopération interinstitutionnelle.

précaution » ou « approche de précaution », est particulièrement pertinente pour ce qui est de l'Accord de l'OMC sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS). L'Accord SPS reconnaît le droit légitime des gouvernements d'adopter les mesures qu'ils jugent nécessaires pour protéger la santé, tout en vérifiant qu'il n'y ait pas d'abus et que de telles mesures ne sont pas en réalité des moyens déguisés de restreindre le commerce. L'Accord reconnaît le droit de recourir à des mesures provisionnelles préventives lorsqu'il n'y a pas de preuve scientifique à l'appui et pendant que l'on cherche plus d'information.

- *Procédés et méthodes de production :* Aux termes de l'article III de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), la disposition relative au traitement national, tous les membres de l'OMC doivent traiter les produits importés et locaux de la même manière. Cette disposition ne tient pas compte des différences de production des produits PMP. Comme les PMP ont des conséquences diverses sur l'environnement, on se demande si les pays *devraient* pouvoir traiter les produits différemment (y compris le droit d'en restreindre les importations) en raison de ses PMP. Cette question est très contestée, et on a proposé l'élaboration d'un mécanisme qui distinguerait le « protectionnisme vert » de la protection environnementale. Cette question, ainsi que celle des subventions, pourraient aussi être liées aux AEM.
- *Commerce et investissement étranger* : La question de la création, à l'OMC, de règles multilatérales régissant l'investissement étranger est contestée. Cependant, ceci ne change rien au fait qu'il existe des relations étroites entre l'investissement étranger, le commerce et l'environnement, notamment, l'incidence de l'investissement étranger sur la croissance et le développement économiques.

Toutefois, il convient de noter que plusieurs observateurs ont affirmé que les progrès réalisés par le CCE étaient moins que reluisants, ce qui les a amenés à conclure que pour faire avancer le processus, des discussions multilatérales et bilatérales de haut niveau entre les membres de l'OMC étaient

nécessaires afin de promouvoir un engagement réel visant à la fois à répondre aux préoccupations liées au commerce et à l'environnement, et à intégrer les questions de développement économique dans l'équation du développement durable.[14]

En dehors du cadre de travail du CCE, il existe trois moyens possibles de faire progresser la question de l'environnement.

Premièrement, les considérations environnementales pourraient être comprises dans les négociations sur l'agriculture et le commerce de services conformément au programme intégré établi par l'Uruguay Round en 2000. Lors de sa préparation pour la réunion ministérielle de Seattle, le Canada a annoncé qu'il chercherait à faire prendre en compte toutes les considérations environnementales, au moins dans le cadre des négociations auxquelles il participe. Il y a, parmi les membres de l'OMC, une grande diversité d'opinions sur le bien-fondé de refléter explicitement les questions environnementales dans les négociations.

Deuxièmement, il serait peut-être utile d'inclure les considérations environnementales au Mécanisme d'examen des politiques commerciales (MEPC). Cet organe a trois objectifs. D'abord, par la surveillance régulière, rendre les pratiques et politiques commerciales des pays membres plus transparentes et

---

[14] En décembre 1996, le Comité du commerce et de l'environnement (CCE) a présenté un rapport à la première conférence ministérielle qui s'est tenue à Singapour. Celui-ci constatait les progrès réalisés par l'OMC reconnaissant de plus en plus la légitimité des politiques en matière d'environnement. Toutefois, le rapport était plutôt décevant d'un point de vue environnemental car il proposait peu de solutions concrètes, voire aucune, pour faire intégrer la question de l'environnement dans les règles du commerce. La raison principale expliquant le manque de propositions concrètes dans ce rapport est certainement liée la polarisation qui existe entre les pays développés et les pays en développement. Ces derniers ne voient dans la question du commerce et de l'environnement que les inconvénients qui leur sont nuisibles en ce sens que la légitimation des mesures environnementales constituent pour eux des barrières non tarifaires qui nuisent à leurs exportations. Ils n'étaient donc pas intéressés à clarifier ou à modifier les règles du commerce de façon à pouvoir élaborer plus facilement des mesures environnementales. Cette situation ne s'est pas vraiment améliorée depuis Singapour.

plus claires. Ensuite, améliorer la qualité des débats publics à ce sujet. Et enfin, permettre une évaluation multilatérale des effets des politiques sur le système commercial international. D'un point de vue environnemental, les deux premiers objectifs pourraient contribuer à l'atteinte des objectifs de transparence commerciale et environnementale. Pour les membres de l'OMC, comme le Canada qui font une évaluation environnementale reliée au commerce, l'exercice MEPC suivrait les initiatives nationales et servait de montrer au public que les gouvernements tiennent compte des questions environnementales dans la prise de positions de négociations, et que la libéralisation des échanges commerciaux peut contribuer au développement durable.[15] Étant donné le climat politique international actuel, une bonne façon de se pencher sur les considérations environnementales dans un MEPC serait de laisser aux pays le choix d'inclure un tel chapitre dans l'examen. L'examen des activités du MEPC, conformément au programme intégré du Uruguay Round, permet d'examiner cette idée.

Troisièmement, le Canada et d'autres membres de l'OMC soutiennent plus d'efforts de sensibilisation par l'OMC, en partie dans la structure du CCE. Une plus grande transparence dans les activités de l'OMC, y compris plus de sensibilisation de la part du Secrétariat, aideront à renforcer et à maintenir le soutien du public au système commercial multilatéral. Le Canada a avancé un projet de transparence et, en particulier, a noté la nécessité d'allouer régulièrement un budget pour financer les activités de sensibilisation de l'OMC et de lever les restrictions sur la diffusion des documents plus rapidement. Le Canada estime aussi que les membres de l'OMC ont la responsabilité d'informer leurs intervenants locaux en ce qui a trait aux négociations de l'OMC et de fournir des occasions de consultation appropriés.

---

[15] En vue de l'examen environnemental, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international a publié, en novembre 1999, un rapport intitulé *Analyse rétrospective de l'examen environnemental de 1994 du Cycle d'Uruguay*.

Étant donné l'intérêt du public à l'égard de l'OMC, et les critiques dont elle peut faire l'objet, il serait souhaitable d'améliorer la transparence et la sensibilisation afin de mieux faire comprendre les complexités des liens qui existent entre le commerce et l'environnement.

Avec l'OMC

Une approche inter-institutionnelle est particulièrement justifiée pour mieux définir la relation entre les AEM et l'OMC. Les conflits susceptibles de survenir entre les AEM et l'OMC sur l'utilisation de mesures commerciales ne peut être résolu ni dans les institutions environnementales ni à l'OMC.

Une approche inter-institutionnelle pourrait aussi être utile dans la recherche et l'analyse. En cet égard, le travail d'analyse de l'OCDE sur les méthodologies de l'évaluation environnementale de la libéralisation du commerce est un exemple de coopération inter-institutionnelle avec l'OMC qui a contribué à l'avancement du programme du commerce et de l'environnement. En général, les liens entre l'OCDE et l'OMC permettent de mettre les fortes compétences analytiques de l'OCDE au service des membres du CCE, sans leur imposer des résultats. De façon plus générale, d'autres organes internationaux, comme le PNUD et la CNUCED, jouent également un rôle important en aidant le CCE à mieux comprendre l'intégration des questions environnementales et de développement durable au système commercial multilatéral. Un exemple de projet interinstitutionnel à venir serait de mieux comprendre les relations et les conséquences du Protocole de Kyoto et, de façon plus générale, des liens potentiels entre le commerce, et les mesures commerciales possibles, et les changements climatiques.

Pour faire avancer le programme, l'Institut international du développement durable (IIDD) et l'Union mondiale pour la nature (UICN) ont proposé la convocation d'une Conférence permanente sur le commerce et l'environnement (CPCE). Cette conférence chercherait à concilier la politique environnementale

et le commerce. Elle serait composée d'intervenants environnementaux clés dans l'optique des politiques commerciales, tels des organisations intergouvernementales et des groupes clés de la société civile, et chercherait à mettre sur pied des recommandations pratiques qui pourraient être exposées à l'OMC et dans d'autres forums sur les politiques. Du point de vue logistique, la CPCE pourrait fonctionner comme un réseau continu avec des conférences annuelles.

Finalement, afin d'augmenter sa crédibilité et son efficacité, l'OMC doit communiquer régulièrement avec des experts environnementaux et travailler avec des organisations internationales. L'OMC a eu le mérite de s'engager en ce sens, et le CCE a accordé le statut d'observateur à quelques organisations internationales comme le Fonds monétaire international et la Banque mondiale. L'OMC a aussi commandité des symposiums sur le commerce et l'environnement auxquels ont participé plusieurs organisations de la société civile. Ces activités sont conformes au préambule de l'OMC qui assure que le système commercial multilatéral est sensible aux préoccupations sur l'environnement et le développement durable.

À l'extérieur de l'OMC

Une coopération environnementale internationale accrue et des institutions environnementales internationales renforcées pourraient réduire les risques de conflit entre les politiques commerciales et environnementales sans la participation directe de l'OMC. Elles pourraient prendre plusieurs formes.

La meilleure façon de résoudre le problème serait d'assurer une mise en œuvre efficace des AEM actives en améliorant le soutien au renforcement des capacités et aux mécanismes de conformité. De meilleures dispositions relatives au renforcement des capacités dans les AEM les rendraient plus attirantes aux yeux des pays en développement et amélioreraient leur efficacité une fois qu'ils sont négociés. De meilleurs mécanismes de conformité dans les AEM réduiraient sûrement

la chance que les différends commerciaux soient portés devant l'OMC. L'intérêt des AEM pour les pays en développement serait la promotion des capacités financières, techniques et en matière de ressources humaines. Il serait ainsi souhaitable d'adhérer à un AEM, et l'on éviterait ainsi les conséquences regrettables de la concurrence environnementale et économique.[16]

Une deuxième approche serait de négocier d'autres AEMs. Actuellement, les AEM ont tendance à se limiter à des problèmes transfrontaliers précis ou environnementaux globaux d'intérêt particulier. Pourtant, les nouveaux AEM concernant les procédés et les méthodes de production pourraient réduire les préoccupations largement répandues dans la communauté environnementale que la libéralisation du commerce augmentera les pressions en vue de normes environnementales plus souples. Il vaudrait peut-être la peine d'examiner les étapes que pourrait prendre la communauté internationale en vue de relever de façon générale les normes environnementales internationales. Il faut admettre que les AEM sont limités, et que différents pays n'ont pas et n'auront pas les mêmes normes environnementales pour plusieurs raisons. Plus de flexibilité est donc nécessaire.

Troisièmement, les capacités des institutions internationales pour l'avancement du développement durable ainsi que la coopération entre elles peuvent également être renforcées par des mesures indépendantes de l'OMC.[17] Une meilleure

---

[16] En plus des programmes de renforcement des capacités des institutions environnementales internationales, il est essentiel d'examiner dans un contexte plus large l'interface du commerce et du développement et, en particulier, le rôle que joue l'aide publique au développement peut jouer pour aider les pays en développement à relever les défis en matière de commerce et de développement. Voir à ce sujet « Addressing Trade-Related Development Needs: Options for Donors of Official Development Assistance », de Kerry David Max, dans le présent document ou il propose des suggestions quant à la coordination générale de l'aide au développement liée au commerce.

[17] En effet, la récente déclaration ministérielle de Malmo reflète le point de vue de plus en plus accepté selon lequel le manque de coordination et de

cohérence et coopération entre les institutions internationales telles que le PNUE et le PNUD, la CNUCED, l'OMC, la Banque mondiale etc. permettrait d'améliorer l'intégration mondiale de l'environnement et de l'économie. Bien que le renforcement des capacités dans les politiques environnementales n'a pas d'incidence directe sur les règles commerciales multilatérales, il joue un rôle important dans l'évaluation des répercussions environnementales des flux commerciaux réels. Les répercussions environnementales sont une variable importante pour permettre au public d'évaluer les coûts et les bénéfices de la libéralisation du commerce, et, par conséquent, le soutien ou l'hostilité dont fait l'objet le système commercial multilatéral.

L'initiative commune de la CNUCED et du PNUE de créer un groupe de travail sur le renforcement des capacités en matière de commerce, d'environnement et de développement illustre cette approche.[18] Cette initiative découle de la demande des pays en développement et du souhait de coordonner les activités dans les activités commerciales et environnementales des organisations. Le groupe de travail aura comme objectif général de renforcer les capacités des pays, surtout ceux en développement ou dont l'économie est en transition, à régler de

---

cohérence entre les accords internationaux et les institutions internationales font obstacle au développement durable mondial. Voir Forum ministériel mondial sur l'environnement du PNUE, Malmo, Suède, mai 2000. Il y a aussi des questions d'écarts dans « l'architecture » institutionnelle environnementale mondiale, comme cela a été clairement exprimé lors de la CNUED de 1992. Les AEM ne prennent pas entièrement en compte toutes les facettes du développement durable. Cependant, ceci ne suppose pas la création d'une organisation environnementale, qui ne serait pas réaliste en ce moment. Voir *Dossier en souffrance : Vers la création d'une organisation mondiale pour l'environnement* de Robert T. Stranks. (Ottawa : ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, juillet 1995).

[18] De façon plus générale, on peut poser la question du financement adéquat et à long terme d'institutions environnementales internationales, comme le PNUE se pose. Les capacités internes de ces institutions auront une grande influence sur leur efficacité et leur capacité d'améliorer la cohérence et la coopération.

façon efficace les questions relatives au commerce, à l'environnement et au développement. Il devra entreprendre diverses activités telles que la recherche thématique, les études de pays, la formation, le dialogue sur les politiques, la formation de réseaux et l'échange d'information.

Finalement, le commerce ne concerne pas seulement les règles multilatérales. Bon nombre de variables, telles que les préférences des consommateurs, qui ne relèvent pas de l'OMC, ont une incidence sur les flux commerciaux réels. Par exemple, si le PNUE n'a pas le mandat de s'occuper de l'environnement et des règles commerciales de l'OMC, son programme relatif à « la technologie, l'industrie et l'économie » a pour but de mieux faire comprendre les questions environnementales liées au développement urbain et industriel, au commerce et à l'économie, aux habitudes de consommation durables, à une utilisation accrue des ressources naturelles et aux produits chimiques. La CNUCED s'intéresse à améliorer le transfert et la diffusion de technologies dans les pays en développement. Bien qu'axées sur la technologie, de telles initiatives ont des conséquences importantes autant sur le commerce que sur l'environnement. Ces activités, et particulièrement leur financement, ne concernent pas l'OMC. De toute évidence, les différentes institutions spécialisées dans le commerce et l'environnement ont la possibilité de créer des synergies. Les pays doivent tous œuvrer vers la création d'un plan de travail qui encouragerait les institutions internationales à profiter au maximum de ces synergies.

Observations finales

Nous concluons donc que l'interface des politiques commerciales et environnementales ressortit aux principes de saine gestion des affaires publiques. Les politiques commerciales et environnementales ont pour but d'améliorer la qualité de la vie. Afin d'atteindre cet objectif, elles doivent aussi éviter d'utiliser des mesures environnementales aux fins de protectionnisme commercial.

Afin d'informer un public inquiet et de contribuer à l'élaboration efficace et cohérente de politiques gouvernementales, il nous faut mieux comprendre les liens reliant le commerce et l'environnement. On suggère d'y arriver grâce à un programme cohérent découlant de travaux interdépendants au sein de l'OMC, avec l'OMC et d'autres organisations internationales et à l'extérieur de l'OMC. De plus, le rapport suggère que l'interface du commerce et de l'environnement doit être prise en compte dans le cadre du développement durable global. Ce dernier est nécessaire non seulement pour faire entièrement comprendre la complexité des questions, mais aussi d'associer davantage les pays en développement afin de diminuer la méfiance et les malentendus.

L'année 2002 marquera le 10e anniversaire du Sommet de la terre de Rio. À cette occasion, le Canada aimerait voir traitées les questions politiques, stratégiques et organisationnelles transversales de Rio+10. Au cœur de la question, il est nécessaire d'établir un cadre d'administration environnementale mondiale clair et cohérent au sein duquel on pourrait faire des efforts en matière de protection de l'environnement mondial, qu'ils soient locaux, bilatéraux ou multilatéraux. Une des questions importantes que le communauté internationale devra traiter au cours des deux prochaines années, dans le cadre des préparations à Rio+10, sera de savoir comment associer davantage les pays en développement au programme mondial de développement durable, et renforcer leurs capacités de contribuer aux efforts internationaux visant à relever les défis environnementaux à l'échelle de la planète. Au cours des prochaines années, les institutions internationales, y compris l'OMC, auront un rôle important à jouer dans ce domaine.

Le commerce, l'emploi et les salaires
Recension de la documentation

Philippe Massé
Développement des ressources humaines Canada

Cette recension a été établie pour le compte du Groupe de travail sur les enjeux du commerce mondial du PRP-Réseau sur les défis mondiaux et les possibilités (RDPM). L'auteur travaille à la Direction générale de la recherche appliquée de Développement des ressources humaines Canada (philippe.masse@spg.org). Les opinions exprimées ici sont celles de l'auteur et ne correspondent pas nécessairement à celles de Développement des ressources humaines Canada.

Introduction

Les répercussions de la libéralisation croissante du commerce et de l'investissement sur l'emploi et les salaires suscitent de nombreux débats. Les adversaire d'un commerce plus libre font valoir que la hausse des importations en provenance de pays en développement où les salaires sont faibles a pour effet de déplacer les travailleurs peu spécialisés dans les économies avancées. La libéralisation de l'investissement est considérée comme un facteur qui exacerbe ce problème, car les multinationales peuvent s'en prévaloir pour installer leurs usines dans ces pays et profiter des faibles salaires. Ces éléments sont considérés comme l'une des principales causes du recul de l'emploi et des salaires relatifs des travailleurs peu spécialisés ainsi que de l'augmentation de l'inégalité des revenus et/ou du chômage qu'ont connus de nombreux pays, dont le Canada, particulièrement au début des années 1990.

Les partisans de la libéralisation, quant à eux, affirment que la libéralisation du commerce et de l'investissement se traduit par une réaffectation des ressources vers les régions qui ont un avantage concurrentiel, ce qui donne lieu à une hausse de la productivité et de la croissance à long terme. Ce phénomène constitue le fondement de l'amélioration de l'emploi et des salaires, compensant les pertes d'emploi à court terme et les problèmes de transition qu'éprouvent certains groupes de travailleurs.

Au Canada, le débat qui a entouré les répercussions du commerce sur le marché du travail s'est concentré davantage sur l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (ALE) et sur l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) conclu par la suite que sur le commerce avec les pays en développement, mais les craintes sous-jacentes semblent les mêmes. En fait, l'industrie manufacturière canadienne a subi d'importantes pertes d'emploi dans la période qui a suivi la mise en œuvre de l'ALE. Comme Gaston et Trefler (1997) le font remarquer, [TRADUCTION] « rien n'a autant ébranlé la position des partisans du libre-échange que la situation désastreuse de l'emploi dans le secteur manufacturier canadien depuis la mise en œuvre de l'ALE entre le Canada et les États-Unis ».

Nous examinerons dans la présente recension les écrits qui ont été publiés au sujet des répercussions du commerce sur l'emploi et les salaires. Nous verrons d'abord les mécanismes théoriques par lesquels le commerce et l'investissement étranger se répercutent sur les marchés du travail. Nous ferons ensuite un bref examen des principales théories relatives aux répercussions du commerce international sur le marché du travail; nous verrons les éléments probants concernant les répercussions du commerce sur la création d'emplois; et nous nous pencherons sur les répercussions du commerce avec les pays en développement et de l'investissement dans les pays en développement sur l'emploi et les salaires intérieurs. En

conclusion, nous aborderons brièvement quelques enjeux généraux intéressant les politiques publiques et nous exposerons certaines lacunes dans les connaissances.

Le commerce et le travail : quelques considérations théoriques

Avant de nous pencher sur les prédictions de la théorie au sujet des répercussions du commerce sur les marchés du travail, il convient d'examiner brièvement certaines tendances récentes qui se sont manifestées au Canada en matière de commerce et d'investissement à l'étranger.

Tendances récentes des échanges commerciaux du Canada

Les exportations et les importations canadiennes de biens et de services ont augmenté sensiblement tout au long des années 1990; elles ont à peu près doublé entre 1990 et 1999. Par conséquent, l'économie canadienne s'est de plus en plus ouverte sur l'extérieur. Le ratio des exportations et des importations au PIB s'est accru, passant de 26 p. 100 dans chaque cas en 1990 à 43 p. 100 et à 40 p. 100, respectivement, en 1999 (Industrie Canada, 2000a).

La plus grande partie de la croissance des échanges commerciaux du Canada s'est manifestée dans le commerce avec les États-Unis, aux dépens (en termes relatifs) d'autres régions (voir le tableau 1). La part américaine des exportations canadiennes a augmenté, passant de 74,2 p. 100 en 1990 à 86,8 p. 100 en 1999. La part américaine des importations canadiennes a elle aussi suivi une courbe à la hausse, passant de 64,5 p. 100 à 67,3 p. 100 entre 1990 et 1999. La part des échanges commerciaux du Canada avec d'autres régions (exportations et importations) a diminué pendant cette période. En général, les échanges commerciaux du Canada se font avec

d'autres pays développés. En 1999, environ 95 p. 100 des exportations canadiennes provenaient d'autres pays de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) et 90 p. 100 des importations canadiennes leur étaient destinées.

Tableau 1
Ventilation régionale des exportations et des importations canadiennes de marchandises

	Exportations		Importations	
	1990	1999	1990	1999
États-Unis	74,2	86,8	64,5	67,3
U.E.	8,9	4,7	12,7	9,9
Amérique latine	1,9	1,6	3,4	4,6
Asie-Pacifique	10,9	5,2	14,0	13,3
Autres	4,2	1,7	5,4	4,8
OCDE	92,2	95,7	89,7	87,9

Source : Industrie Canada, Données sur le commerce en direct : http://strategis.ic.gc.ca/sc_mrkti/tdst/frandoc/tr_homep.html

Tendances récentes de l'investissement direct canadien à l'étranger

Les tendances récentes de l'investissement direct canadien à l'étranger (IDCE) ont également eu pour conséquence d'ouvrir davantage l'économie du Canada. Entre 1988 et 1998, le stock de l'IDCE a à peu près triplé. Par conséquent, l'IDCE en proportion du PIB s'est accru, passant de 14,8 p. 100 à 30,9 p. 100 au cours de cette période (Industrie Canada, 2000b).

La plus grande partie de l'IDCE se fait vers les États-Unis. Cependant, la part américaine du total de l'IDCE a reculé pendant les années 1990, passant de 64 p. 100 en 1988 à 53 p. 100 en 1998 (voir le tableau 2). La part de l'Amérique

latine a connu la plus forte augmentation, passant de 8,7 p. 100 à 18,1 p. 100 pendant la même période. L'IDCE à destination de l'Union européenne et de l'Asie-Pacifique a également augmenté légèrement. Comme dans le cas du commerce, toutefois, la plus grande partie de l'IDCE s'est faite vers des pays développés, les États-Unis et l'Union européenne étant la destination d'environ 72 p. 100 du total des sommes investies à l'étranger.

Tableau 2
Ventilation régionale de l'IDCE

	1988	1998
États-Unis	64,0	52,6
Union européenne	17,7	19,3
Amérique latine	8,7	18,1
Asie-Pacifique	5,4	6,1
Autres	4,3	3,9

Source : Industrie Canada (2000b). « Tendances de l'investissement direct canadien à l'étranger – Analyse de la nouvelle base de données », http://strategis.ic.gc.ca/pics/ra/ofdi_f.pdf

Les théories du commerce international

On retrouve deux grandes approches théoriques qui décrivent les mécanismes par lesquels le commerce international peut se répercuter sur le marché du travail. La première est la théorie de l'avantage concurrentiel de Hecksher-Ohlin (H-O), qui prédit les répercussions du commerce entre pays dont la base de ressources est différente; ces prédictions peuvent s'appliquer au commerce entre pays développés et pays en développement. La deuxième approche englobe ce qu'il est convenu d'appeler les « nouvelles théories du commerce », qui ont été élaborées pour décrire le commerce entre pays développés ayant des bases de ressources semblables. Comme on l'a vu ci-dessus, la plus grande partie des échanges commerciaux se fait entre pays développés.

La théorie H-O postule que l'avantage concurrentiel repose sur des différences dans les ressources relatives en facteurs de production, c'est-à-dire les terres, les ressources naturelles, la main-d'œuvre et le capital. Les pays se spécialiseront donc dans la production de biens qui font appel à des facteurs dont ils disposent en quantités relativement abondantes. La main-d'œuvre spécialisée est relativement plus abondante dans les pays développés, tandis que la main-d'œuvre non spécialisée est relativement plus abondante dans les pays en développement. Par conséquent, la théorie prédit que, dans leurs échanges commerciaux avec les pays en développement, les pays développés exporteront des produits et services à forte intensité de main-d'œuvre spécialisée et importeront des produits et services à forte intensité de main-d'œuvre non spécialisée. Il y a lieu de croire que cette théorie reflète effectivement les tendances des échanges commerciaux entre pays développés et pays en développement (OCDE, 1994).

Selon la théorie H-O, une intensification du commerce avec les pays en développement aurait donc tendance à réduire la demande de travailleurs peu spécialisés dans les pays développés de même que leurs salaires relatifs, toutes choses égales d'ailleurs. L'ampleur de telles répercussions sur les salaires relatifs dépendrait de la façon dont ceux-ci réagissent aux mouvements de la demande. Dans les pays où les salaires sont flexibles, comme les États-Unis et le Canada, les échanges commerciaux accrus avec les pays en développement auraient tendance à se traduire par une baisse des salaires relatifs des travailleurs peu spécialisés. Dans les pays où les salaires sont plus rigides, par exemple en Europe, une augmentation des échanges commerciaux avec les pays en développement se traduirait surtout par une augmentation du chômage des travailleurs peu spécialisés.

Autre prédiction de la théorie H-O : le commerce donnera lieu à une convergence des prix des facteurs dans les divers pays. Cette tendance se retrouverait également dans les prix des

marchandises faisant l'objet d'échanges commerciaux[1]. Les chercheurs qui veulent estimer l'ampleur des répercussions du commerce sur les marchés du travail des pays de l'OCDE tenteront souvent de déterminer si les prix des marchandises qui doivent soutenir la concurrence des produits importés ont tendance à diminuer.

Ce qu'il est convenu d'appeler les « nouvelles théories commerciales » ont été élaborées pour expliquer pourquoi la plus grande partie des échanges commerciaux de l'OCDE se fait entre des pays qui ont des ressources semblables sur le plan des facteurs de production et se caractérise par des échanges infrasectoriels de produits semblables (mais néanmoins différenciés). Dans les pays développés, la production de biens manufacturés se caractérise principalement par une concurrence imparfaite, la spécialisation donnant lieu à une réduction des coûts attribuable aux économies d'échelle, et donc au renforcement de la compétitivité. En présence d'économies d'échelle, l'élargissement des marchés permet aux entreprises de réduire davantage leurs coûts, ce qui les incitera à se tourner vers l'exportation si les barrières commerciales sont réduites. L'une des grandes prédictions de la théorie est que le commerce infrasectoriel sera plus intense entre les pays dont les revenus, les préférences et les structures de production sont semblables.

Selon les nouvelles théories commerciales, les gains réalisés au chapitre des échanges commerciaux s'expliquent du fait que les coûts de production diminuent à mesure que l'échelle de production augmente, de sorte que les prix baissent. Cependant, les prédictions de cette théorie au sujet des répercussions du commerce infrasectoriel sur les salaires relatifs sont ambiguës. La demande de travailleurs très spécialisés et peu spécialisés, et

---

[1] Cette prédiction est également connue sous le nom de « théorème de Samuelson-Stolper », qui montre que, dans certaines circonstances, le commerce se traduira par la péréquation des prix des facteurs et des marchandises.

partant, les salaires, fluctueront selon que la production de certains biens diminue et que la production d'autres biens augmente. La demande de travailleurs non spécialisés dépendra de la nature de la technologie utilisée dans les entreprises en croissance et en régression et de la façon dont la technologie elle-même évolue en fonction de changements dans le niveau de production. Il est donc possible que les pays développés exportent à la fois des produits à forte intensité de main-d'œuvre spécialisée et d'autres produits à forte intensité de main-d'œuvre peu spécialisée.

Cependant, même si des prix moins élevés et des possibilités plus nombreuses au chapitre des produits de consommation profitent à la société dans son ensemble, le déplacement des ressources crée invariablement des perdants. Dans un contexte où les derniers progrès technologiques semblent avoir favorisé davantage les travailleurs plus spécialisés, il se peut bien que les travailleurs non spécialisés soient les perdants.

Le commerce et l'emploi : l'expérience canadienne

Les études des répercussions du commerce sur l'emploi au Canada se sont penchées surtout sur la période allant des années 1970 au début des années 1990. Pendant cette période, la structure de l'emploi au Canada s'est transformée, et la part du secteur manufacturier a diminué par rapport au secteur des services. Dans les années 1980, l'industrie manufacturière a en fait affiché des pertes nettes, l'emploi y ayant reculé d'environ 0,5 p. 100 par année entre 1981 et 1991 (Gera et Massé, 1996). En général, les pertes d'emploi dans cette industrie se sont concentrées dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre faisant peu appel à la technologie, tandis que les secteurs à forte intensité de savoir-faire faisant appel à la haute technologie ont

affiché des gains au chapitre de l'emploi (Gera et Massé, 1996; Baldwin et Rafiquzzaman, 1998).

Quel est le rôle du commerce lorsqu'il s'agit d'expliquer cette transformation de l'emploi? Selon l'analyse des intrants-extrants menée par Gera et Massé (1996), l'influence du commerce sur la structure industrielle de l'emploi s'est accrue entre la fin des années 1980 et le début des années 1990. Autrement dit, par rapport aux années 1970, le commerce représente aujourd'hui une plus grande partie des variations de l'emploi relativement à d'autres facteurs comme la demande intérieure et la productivité.

Dans le secteur manufacturier, l'étude a permis de constater que les exportations sont devenues un facteur dominant de la croissance de l'emploi dans les industries de haute technologie à forte intensité de savoir-faire, tandis que la pénétration des importations a eu des répercussions négatives sur la croissance de l'emploi dans les industries à forte intensité de main-d'œuvre faisant peu appel à la technologie. Ces conclusions sont confirmées par d'autres données qui montrent que, à l'échelle internationale, le commerce a été associé à des pertes d'emploi dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre, notamment le textile, les vêtements, le bois et le cuir (OCDE, 1994, 1996).

Le commerce semble également jouer un rôle plus important lorsqu'il s'agit d'expliquer les fluctuations de l'emploi dans le secteur des services. Même si la demande intérieure demeure le principal déterminant de l'emploi dans les services, l'étude a permis de conclure que les exportations et les importations étaient à l'origine d'une part plus importante des fluctuations plus récentes de l'emploi dans les services, particulièrement dans les années 1980. Les exportations ont eu une incidence positive sur l'emploi dans les services « à forte concentration de travailleurs du savoir », par exemple les services aux entreprises et les finances, l'assurance et l'immobilier. Par comparaison, la pénétration des importations a été associée à des pertes d'emploi dans les services faisant peu appel au savoir, par exemple les

services de transport ainsi que les services d'alimentation et d'hébergement, particulièrement dans la deuxième moitié des années 1980.

Il faut donc se demander si les gains réalisés au chapitre de l'emploi dans les secteurs axés sur les exportations et les secteurs connexes compensent les pertes d'emploi dans les industries qui doivent faire face à la concurrence des exportations. Il convient d'abord de souligner qu'au Canada, un grand nombre d'emplois dépendent des exportations. Gera et Massé (1996) ont constaté que l'expansion des exportations avait représenté environ 75 p. 100 des nouveaux emplois (1,4 million) entre 1971 et 1991. Selon une récente étude de Statistique Canada (1999), en 1995, environ un emploi sur cinq au Canada était lié directement ou indirectement aux exportations.

Tout compte fait, il semble que les répercussions nettes du commerce sur l'emploi aient été positives. Gera et Massé (1996) ont constaté qu'en dépit des répercussions négatives des importations sur l'emploi, les échanges commerciaux avaient représenté 23 p. 100 (719 000) de la création nette de nouveaux emplois au Canada entre 1971 et 1991. Toutefois, pendant la deuxième moitié des années 1980, le commerce a eu un léger impact négatif sur l'emploi en termes nets.

Il faut par ailleurs préciser que les importations ne se traduisent pas nécessairement par des pertes d'emploi. Selon Cameron et Cross (1999), plus du tiers de la hausse de la part des exportations au PIB s'explique par l'augmentation du contenu importé des exportations, elle-même attribuable à la spécialisation croissante de la production à l'échelle internationale. En fait, le contenu importé a augmenté le plus dans les industries où la croissance des exportations a été la plus marquée. Il y a lieu de croire que devant la hausse du contenu importé des exportations, la croissance de l'emploi lié aux exportations a été plus lente que celle à laquelle on aurait pu s'attendre, compte tenu de l'augmentation des exportations en

proportion de la production (Dungan et Murphy, 1999). Cependant, dans le contexte de la spécialisation croissante à l'échelle internationale, il n'est peut-être plus de mise de considérer que les importations, selon cette perspective étroite du marché du travail, se traduisent nécessairement par des pertes d'emploi.

Répercussions de l'ALE Canada-États-Unis sur l'emploi

Diverses études canadiennes publiées récemment au sujet des répercussions du commerce sur l'emploi se sont concentrées sur l'incidence de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis mis en œuvre en 1989. Par exemple :

- Gaston et Trefler (1997) affirment que l'ALE n'est pas le principal facteur qui explique la plus grande partie des pertes d'emploi dans le secteur manufacturier canadien entre 1989 et 1993. Selon eux, les réductions tarifaires prévues par l'ALE ne sont à l'origine que d'environ 15 p. 100 des pertes d'emploi. Ils ont constaté que la plus grande partie des pertes d'emploi était attribuable à la récession du début des années 1990, qui, à leur avis, découlait de la lutte contre l'inflation menée par la Banque du Canada, qui a eu notamment pour conséquence de faire grimper les taux d'intérêt intérieurs et de renforcer le dollar canadien.
- Schwanen (1997) affirme que les problèmes d'emploi du Canada au début des années 1990 ne sont pas attribuables à l'ALE. Les secteurs les plus sensibles à l'ALE ne semblent pas s'être plus mal portés que l'industrie manufacturière dans son ensemble. De plus, toujours selon Schwanen, la piètre situation de l'emploi dans certains secteurs s'explique surtout par des facteurs qui n'ont rien à voir avec l'ALE — par exemple, la concurrence des importations de pays autres que les États-Unis (produits en cuir et produits électroniques), la récession (matériaux de construction) ou un déclin à long

terme qui n'est pas lié au commerce (produits du poisson, construction navale).

- Trefler (1999) a constaté que dans la foulée de l'ALE, l'emploi dans le secteur manufacturier a diminué d'environ 5 p. 100 entre 1988 et 1996. Les industries qui ont connu d'importantes réductions tarifaires ont affiché des baisses relativement importantes au chapitre de l'emploi, soit d'environ 15 p. 100 pendant cette période.

En général, il y a lieu de penser que les répercussions de l'ALE sur l'emploi, même si elles ont été surtout négatives dans les secteurs les plus touchés, ont été relativement limitées en ce qui concerne l'emploi total. Les éléments probants dont nous disposons ne nous permettent pas de déterminer si l'ALE s'est traduit par des gains nets ou des pertes nettes au chapitre de l'emploi. D'autres facteurs semblent également avoir joué un rôle important dans l'évolution de l'emploi. Des politiques macroéconomiques restrictives, l'appréciation de la devise canadienne et la récession du début des années 1990, tous ces facteurs font qu'il est difficile d'isoler les répercussions de l'ALE.

En résumé, rien n'indique que le commerce en général ou l'ALE en particulier aient donné lieu dans l'ensemble à d'importantes pertes au chapitre de l'emploi. À long terme, le commerce semble avoir eu une incidence positive sur la croissance de l'emploi au Canada. Ceci étant dit, les répercussions négatives du commerce sur l'emploi se sont manifestées principalement dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre qui font peu appel à la technologie, et qui emploient un grand nombre de travailleurs peu spécialisés.

Le commerce, l'emploi et les salaires : l'expérience des travailleurs peu spécialisés par rapport à celle des travailleurs très spécialisés

Lorsqu'il s'agit d'expliquer le recul des perspectives d'emploi et des salaires relatifs des travailleurs peu spécialisés et l'accentuation de l'inégalité des revenus dans les pays développés, le rôle du commerce avec les pays en développement fait l'objet de débats constants. Les chercheurs ne s'entendent pas sur l'ampleur de l'incidence du commerce par rapport à d'autres facteurs comme les progrès de la technologie et les changements institutionnels.

On utilise essentiellement deux genres d'approches empiriques pour mesurer les répercussions du commerce avec les pays en développement sur l'emploi et les salaires des travailleurs peu spécialisés, à savoir les études du contenu factoriel et les études des effets des prix. Les études du contenu factoriel ont pour objet de calculer le nombre de travailleurs peu spécialisés qui sont employés pour la production des produits d'exportation d'un pays et le nombre de travailleurs qui devraient être employés pour produire les produits d'importation du même pays. La différence entre les deux nombres est censée représenter l'impact net du commerce. Les études des effets des prix ont pour objet de déterminer si le prix relatif des biens à forte intensité de main-d'œuvre peu spécialisée a diminué, comme le prédit le théorème de la péréquation des prix des facteurs dont il a été question ci-dessus.

Selon de récentes recensions d'études publiées sur le contenu factoriel et sur les effets des prix (dont la plupart sont inspirées de l'expérience américaine), l'OCDE (1996, 1997, 1998, 2000) conclut que le commerce n'est pas le principal moteur de la demande accrue de travailleurs spécialisés dans les pays qui sont membres de cette organisation. Il y a lieu de croire que le commerce a eu un effet sur l'adversité qu'ont connue les travailleurs peu spécialisés et sur l'augmentation de l'inégalité

des revenus, mais que cet effet a été limité. L'OCDE (1998) estime que l'accroissement des échanges commerciaux avec les pays en développement n'explique qu'entre 10 et 20 p. 100 environ des changements dans la distribution des salaires et des revenus dans les pays développés.

Les chercheurs qui soutiennent que le commerce n'a qu'un impact limité font souvent remarquer que les échanges commerciaux des pays industrialisés ne se font généralement qu'avec d'autres pays industrialisés. Comme on l'a vu ci-dessus, environ 90 p. 100 des importations du Canada proviennent d'autres pays de l'OCDE. Même si le commerce avec les pays en développement va croissant, il ne représente encore qu'une petite partie du commerce total des produits manufacturés.

Il n'y a eu que quelques études sur la corrélation entre le commerce et les salaires relatifs des travailleurs peu spécialisés au Canada. Elles se sont concentrées sur le secteur manufacturier seulement et leurs conclusions sont quelque peu contradictoires. Selon certaines, le commerce a eu des effets positifs sur les salaires relatifs des travailleurs peu spécialisés au Canada. Par exemple, Trefler (1999) conclut que l'ALE a eu pour effet d'accroître les salaires relatifs des travailleurs de la production par rapport aux travailleurs hors production dans le secteur de la fabrication. Gu et Whewell (2000) ont constaté que les importations à destination du Canada représentent en fait une plus forte intensité de main-d'œuvre spécialisée que les exportations de produits manufacturés canadiens, et ils font valoir que l'augmentation des échanges commerciaux n'a pas nui aux salaires des travailleurs non spécialisés par rapport à ceux des travailleurs spécialisés.

Par ailleurs, Baldwin et Rafiquzzaman (1998) établissent un lien direct entre l'augmentation des avantages salariaux des travailleurs spécialisés et les fluctuations de l'intensité du commerce. Les secteurs où la concurrence des importations s'est le plus intensifiée (les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre qui produisent des biens différenciés et les secteurs des

ressources naturelles) ont également connu les plus fortes augmentations des avantages salariaux des travailleurs hors production. Cependant, ces résultat ne sont pas directement comparables aux résultats présentés plus haut, puisque les auteurs examinent seulement les changements dans les salaires relatifs au niveau sectoriel et ne donnent pas de chiffres pour l'industrie manufacturière dans son ensemble.

On peut donc conclure que même si le commerce a effectivement eu certaines répercussions négatives sur la demande de travailleurs peu spécialisés, ses effets demeurent relativement limités par rapport à ceux d'autres facteurs. Même si les chercheurs ne s'entendent pas encore sur la question, il existe un consensus de plus en plus répandu voulant que ce soient les changements technologiques favorisant les travailleurs spécialisés qui constituent probablement le facteur dominant (OCDE, 1996, 2000). Au Canada, il y a des raisons de croire que l'augmentation de la demande de travailleurs spécialisés recoupe tous les secteurs de l'économie (Lavoie et Roy, 1998). On peut en conclure que les mouvements dans l'emploi sont d'origine systémique, ce qui confirme l'argument du changement technologique. Il y a également davantage de preuves directes établissant un lien positif entre l'ampleur des changements technologiques et l'emploi des travailleurs spécialisés (voir par exemple Lavoie et Therrien, 1999; Gera, Gu et Lin, 1999; Baldwin, Gray et Johnson, 1997).

En réalité, l'amplification du commerce et les changements technologiques sont des processus interreliés. Ainsi, l'intensification de la concurrence internationale peut amener les entreprises à adopter de nouvelles technologies pour demeurer concurrentielles. Par ailleurs, les nouvelles technologies favorisent l'expansion du commerce international en permettant une spécialisation accrue et de plus grandes économies d'échelle, de sorte que les entreprises peuvent exercer leurs activités dans les marchés mondiaux (OCDE, 1994). Baldwin et Rafiquzzaman (1998) démontrent même que les changements

technologiques favorisant les travailleurs spécialisés et le commerce ont tous deux contribué à l'élargissement de l'écart salarial entre les travailleur spécialisés et les travailleurs non spécialisés dans les industries manufacturières.

Hypothèses de rechange

La plus grande partie des ouvrages ayant examiné les répercussions du commerce sur l'emploi et les salaires ont porté sur le rôle du commerce dans la réduction de la demande de travailleurs non spécialisés dans les pays industrialisés. Dans un récent ouvrage (1997), Dani Rodrik, professeur à Harvard, fait valoir que le commerce influence non seulement la quantité de main-d'œuvre, mais également son « *élasticité* », ce qui se répercute sur les salaires réels. Il affirme que dans la foulée de la mondialisation, les services de segments importants de la population, notamment les travailleurs peu spécialisés et les cadres intermédiaires, peuvent être plus facilement remplacés par les services de travailleurs d'autres pays. Cette plus grande instabilité de la demande de main-d'œuvre provoque à son tour une instabilité sur le plan des salaires et des heures de travail de ces travailleurs. Elle aurait également pour conséquence d'éroder leur pouvoir de négociation lorsqu'il s'agit d'établir des modalités d'emploi. Rodrik ajoute qu'il s'agit là d'une autre source de tension qui sous-tend les craintes que provoque la mondialisation. Mais il existe pour l'instant peu de preuves relatives à l'ampleur de ces effets.

Bhagwati et Dehejia (1994) proposent une hypothèse semblable reposant sur le commerce pour expliquer l'élargissement du fossé entre les travailleurs spécialisés et les travailleurs moins spécialisés. Ils affirment que l'intégration économique accrue et la multiplication des multinationales ont accentué la volatilité de l'avantage concurrentiel — les entreprises et les industries sont devenues plus « mobiles », car

l'avantage concurrentiel peut passer brusquement d'un pays à un autre à la suite de légers mouvements dans les coûts. La volatilité accrue de l'avantage concurrentiel se traduit à son tour par un roulement plus marqué de la main-d'œuvre. Ce roulement accru de la main-d'œuvre a pour conséquence de réduire les salaires relatifs des travailleurs moins spécialisés, soit parce que leurs compétences sont moins facilement transférables que celles des travailleurs spécialisés, soit parce qu'ils sont moins susceptibles que les travailleurs très spécialisés d'investir dans la mise à niveau de leurs compétences en période de chômage. Zalkilwhal (2000) propose certaines preuves empiriques confirmant que l'hypothèse de Bhagwati-Dehejia reflétait la situation du Canada au début des années 1990.

L'inégalité des salaires au Canada

Le débat international entourant les répercussions du commerce et de la technologie sur l'inégalité des salaires, particulièrement aux États-Unis, a porté sur le recul de l'emploi et des salaires relatifs des travailleurs peu spécialisés. Au Canada, le débat au sujet des facteurs ayant accentué l'inégalité des salaires est moins tranché.

Contrairement à d'autres pays comme les États-Unis et le Royaume-Uni, l'écart entre les salaires des travailleurs très spécialisés et ceux des travailleurs peu spécialisés ne s'est pas creusé au Canada au cours des quelque 20 dernières années.

Même si la demande de travailleurs spécialisés a augmenté, l'offre de travailleurs instruits a également augmenté sensiblement. Selon certains chercheurs (par exemple, Murphy, Riddell et Romer, 1998), la stabilité de la part du salaire attribuable à la spécialisation reflète tout simplement le fait que l'augmentation de l'offre de travailleurs spécialisés a compensé les effets que les changements technologiques favorisant les travailleurs spécialisés ont pu avoir sur la demande. On pourrait

avancer les mêmes arguments pour les effets du commerce, mais les ouvrages canadiens publiés à ce sujet se sont généralement concentrés sur l'argument du changement technologique.

Au Canada, l'écart salarial différentiel se manifeste surtout entre les travailleurs plus âgés et les travailleurs plus jeunes, et il y a lieu de croire que ce phénomène n'a rien à voir avec les effets du commerce ou de la technologie (voir par exemple, Beaudry et Green, 1999). Parmi les facteurs qui, selon les ouvrages publiés sur la question, ont contribué à renforcer l'inégalité des salaires au Canada, particulièrement entre les travailleurs plus âgés et les travailleurs plus jeunes, on retrouve des changements dans diverses institutions du marché du travail comme le salaire minimum et la syndicalisation, des changements dans les tendances de la participation des femmes à la population active et la scolarité plus grande des travailleurs plus âgés.

Les chercheurs ne s'entendent toujours pas sur l'importance relative de ces divers facteurs, mais il ne suffit pas, pour expliquer les tendances de l'inégalité des salaires au Canada, de faire la distinction entre les effets du commerce et ceux de la technologie. Il faudra faire davantage de recherches pour bien cerner les causes de l'inégalité croissante des salaires au Canada.

L'investissement étranger direct, l'emploi et les salaires

On affirme souvent que l'expansion des multinationales s'est traduite par une diminution des salaires dans les pays industrialisés, à mesure que les multinationales établissent des filiales étrangères et impartissent les emplois. On pense parfois que la menace d'impartition peut à elle seule réduire le pouvoir de négociation des travailleurs et avoir pour effet de limiter leurs salaires. On craint donc que les salaires plus faibles pratiqués dans les pays en développement représentent pour

ceux-ci un avantage concurrentiel inéquitable qui nuit aux perspectives d'emploi dans les pays industrialisés.

Selon de récentes recensions menées par l'OCDE, on peut conclure des recherches qui ont été effectuées que l'augmentation de l'investissement étranger et l'impartition de la production n'exercent qu'une influence modérée sur les marchés du travail dans les pays industrialisés (OCDE, 1994, 1998). Voici certains des principaux arguments avancés à l'appui de ce point de vue :

- L'avantage concurrentiel repose sur des différences dans les coûts unitaires de la main-d'œuvre, et non pas nécessairement sur de faibles salaires. Ceux-ci reflètent généralement une faible productivité, qui se traduit habituellement par des différences beaucoup moins prononcées dans les coûts unitaires de la main-d'œuvre que les différences observées au chapitre des salaires.
- Comme le commerce, l'investissement étranger se fait principalement entre pays membres de l'OCDE. Comme on l'a vu plus tôt, les États-Unis et l'Union européenne sont la destination d'environ 70 p. 100 des investissements directs du Canada.
- Lorsqu'elles investissent dans des pays autres que les pays membres de l'OCDE, les entreprises ont tendance à viser les marchés les plus riches, et non pas les marchés où les salaires sont les plus faibles. De surcroît, selon diverses indications relatives aux activités des multinationales américaines, l'emploi global dans leurs filiales à l'étranger a en réalité diminué entre 1977 et 1994 (Lawrence [1996], cité par l'OCDE [1998]).
- Lorsque les entreprises choisissent les endroits où elles s'installeront, leurs décisions reposent généralement sur des paramètres autres que les salaires, et notamment la proximité des fournisseurs et des consommateurs, l'accès à une bonne infrastructure de transport et de communication,

l'accès à une main-d'œuvre qualifiée et un cadre juridique propice aux investisseurs.

Répercussions du point de vue des politiques publiques et lacunes dans les connaissances

S'agissant du Canada, il y a lieu de penser que le commerce joue un rôle de plus en plus important dans l'évolution de l'emploi dans le secteur manufacturier et le secteur des services. Rien ne permet de conclure que le commerce en général ou l'ALE en particulier ont donné lieu dans l'ensemble à d'importantes pertes d'emploi. À long terme, le commerce semble avoir apporté une contribution positive à la croissance de l'emploi au Canada, particulièrement dans les secteurs de haute technologie à forte intensité de savoir-faire. Par ailleurs, le commerce semble avoir eu un impact négatif net sur l'emploi dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre qui font peu appel à la technologie, et qui emploient un nombre relativement important de travailleurs peu spécialisés.

Les exportations sont de toute évidence une importante source d'emploi dans l'économie canadienne. Devant l'expansion des marchés mondiaux, des politiques publiques qui favorisent la compétitivité des exportations renforceraient la capacité de l'économie canadienne de créer des emplois. Parallèlement, le contenu importé des exportations canadiennes a augmenté sensiblement dans les années 1980 et 1990, particulièrement dans les secteurs où les exportations ont affiché la plus forte hausse. Il faudra examiner de plus près les effets de ce phénomène sur l'emploi et ses répercussions du point de vue des politiques publiques.

Il y a également des raisons de croire que les comportements des multinationales en matière de commerce et d'investissement par rapport aux pays en développement auront vraisemblablement un impact plus négatif sur l'emploi et les

salaires des travailleurs peu spécialisés que sur ceux des travailleurs très spécialisés. Cependant, selon diverses indications, l'ampleur de cet impact sera vraisemblablement limitée. Même si les chercheurs ne font toujours pas consensus, il y a lieu de penser que les progrès technologiques exercent plus d'influence que le commerce sur l'augmentation de la demande de travailleurs très spécialisés par rapport aux travailleurs peu spécialisés. Même si les ouvrages publiés sur le sujet ont tendance à considérer le commerce et la technologie comme des facteurs distincts, il s'agit en réalité de processus complémentaires et interreliés. Du point de vue des politiques publiques, le commerce et la technologie interagissent tous deux pour accroître la demande de travailleurs très spécialisés par rapport aux travailleurs peu spécialisés. Le principal défi que doivent relever les décideurs est de trouver les meilleurs moyens de s'accommoder à ce phénomène et de faire en sorte que les gains découlant du commerce soient répartis plus équitablement.

À cet égard, il faut tenir compte de deux facteurs importants sur le plan des politiques publiques. Le premier a trait à la nature des politiques de protection sociale nécessaires pour faciliter la transition des travailleurs déplacés des secteurs ou des entreprises en régression vers les secteurs ou les entreprises en expansion. Pour ce faire, il faut trouver la bonne combinaison de mesures « passives » de soutien du revenu et d'incitatifs adéquats à l'emploi et de mesures plus « actives » ayant pour objet d'aider les chômeurs à soutenir la concurrence des autres chercheurs d'emploi pour décrocher de nouveaux emplois (par exemple, services de placement, programmes de formation, subventions salariales). Deuxièmement, à plus long terme, devant les pressions de la mondialisation et des progrès technologiques, il faudra mettre à niveau les compétences de la population, pour que les travailleurs puissent mieux tirer profit des nouveaux débouchés et s'adapter plus facilement à l'évolution de la situation.

Le commerce continuera vraisemblablement d'exercer des pressions sur les économies nationales, à mesure que des économies émergentes riches en main-d'œuvre comme celles de la Chine et de l'Inde s'intégreront plus étroitement à l'économie mondiale (OCDE, 1997). De surcroît, les nouvelles technologies sont de plus en plus accessibles aux pays en développement et elles pourront les aider à soutenir plus directement la concurrence des pays développés à l'avenir.

Par conséquent, il conviendrait de continuer d'examiner les effets du commerce sur le marché du travail. Des analyses plus poussées des hypothèses de rechange relativement aux effets du commerce sur le marché du travail, comme celles proposées par Bhagwati et Dehejia (1994), par Zalkilwhal (2000) et par Rodrik (1997), sont également de nouvelles voies de recherche à envisager.

Finalement, même si le commerce avec les pays en développement semble avoir eu des répercussions limitées sur le marché du travail canadien dans l'ensemble, ses répercussions varient évidemment d'une industrie à l'autre. Certaines industries sont plus exposées ou plus vulnérables que d'autres aux effets du commerce. Certaines peuvent afficher des caractéristiques particulières (par exemple, le genre de technologie de production utilisée) qui se combinent aux effets du commerce pour présenter des défis stratégiques particuliers pour tel ou tel secteur. Par conséquent, il y a lieu de faire des analyses à l'échelle des industries pour examiner plus à fond les effets du commerce et ses répercussions sur l'adaptation du point de vue de l'emploi et des salaires.

Bibliographie

Baldwin, J., et M. Rafiquzzaman. 1998. « L'incidence de la technologie et du commerce sur les écarts salariaux entre les travailleurs de la production et la main-d'œuvre indirecte dans le secteur manufacturier canadien », Statistique Canada, Direction des études analytiques, document de recherche n° 98.

Baldwin, J., T. Gray et J. Johnson. 1997. « Avantages salariaux d'origine technologique dans les établissements canadiens de fabrication pendant les années 1980 », Statistique Canada, Direction des études analytiques, document de recherche n° 92.

Beaudry, P., et D. Green. 1999. « Cohort Patterns in Canadian Earnings: Assessing the Role of Skill Premia in Inequality Trends », Université de la Colombie-Britannique, mars 1999.

Bhagwati, J., et V. Dehejia. 1994. « Free Trade and the Wages of the Unskilled – Is Marx Striking Again? », dans *Trade and Wages: Leveling Wages Down?*, ouvrage collectif publié sous la direction de J. Bhagwati et M.H. Kosters, Washington (D.C.), AIE Press.

Cameron, G., et P. Cross. 1999. « L'importance des exportations pour le PIB et l'emploi », *L'observateur économique canadien*, Statistique Canada, novembre 1999.

Dungan, Peter, et Steve Murphy. 1999. « Évolution du profil sectoriel et professionnel du commerce international du Canada », Perspectives sur le libre-échange nord-américain, Industrie Canada, document n° 4.

Gaston, N., et D. Trefler. 1997. « The Labour Market Consequences of the Canada-U.S. Free Trade Agreement », *Revue canadienne d'économique*, volume XXX, n° 1, février 1997.

Gera, S., W Gu et Z. Lin. 1999. « Technologie et demande de compétences : une analyse au niveau de l'industrie », Industrie Canada, document de travail n° 28.

Gera, S., et P. Massé. 1996. « Performance de l'emploi dans l'économie du savoir », Industrie Canada, document de travail n° 14.

Gu, W., et L. Whewell. 2000. « Trade Liberalization, Patterns of Trade and Productivity », document de travail d'Industrie Canada, à paraître.

Industrie Canada. 2000a. « Moniteur du commerce et de l'investissement », Direction générale de l'analyse de la politique microéconomique, automne-hiver 2000.

Industrie Canada. 2000b. « Tendances de l'investissement direct canadien à l'étranger — Analyse de la nouvelle base de données », Direction générale de l'analyse de la politique microéconomique, juillet 2000.

Lavoie, M., et R. Roy. 1998. « Emploi dans l'économie du savoir : un exercice de comptabilité de croissance pour le Canada », Direction générale de la recherche appliquée, DRHC, document de recherche n° R-98-8F.

Lavoie, M., et P. Therrien. 1999. « Effets de l'informatisation sur l'emploi de 1971 à 1991 », Direction générale de la recherche appliquée, DRHC, document de travail n° W-99-2F.

Lawrence, R.Z. 1996. *Single World, Divided Nations? International Trade and OECD Labor Markets*, Washington (D.C.), Brookings Institution; Paris, Centre de développement de l'OCDE.

OCDE. 1994. « Étude de l'OCDE sur l'emploi : Données et explications », chapitre 3, Paris.

OCDE. 1995. « Investissement direct étranger : Échanges et emploi », Paris.

OCDE. 1996. « Le commerce, l'emploi et les normes du travail : Une étude sur les droits fondamentaux des travailleurs et l'échange international », Paris.

OCDE. 1997. « Perspectives de l'emploi », chapitre 4, Paris.

OCDE. 1988. « Pour l'ouverture des marchés : Les avantages de la libéralisation des échanges et de l'investissement », Paris.

OCDE. 2000. « Le commerce, l'emploi et les normes du travail : Une étude sur les droits fondamentaux des travailleurs et l'échange international » — Mise à jour de l'étude de 1996, à paraître.

Rodrik, D. 1997. *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington (D.C.), Institute for International Economics.

Schwanen, D. 1997. « Trading Up: The Impact of Increased Continental Integration on Trade, Investments and Jobs in Canada », C.D. Howe Institute Commentary No. 89.

Trefler, D. 1999. « L'essentiel sur l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis », Perspectives sur le libre-échange nord-américain, Industrie Canada, document de travail n° 6.

Zalkilwhal, O. 2000. « Trade and Wages: A Non-Stolper-Samuelson Explanation – Evidence from Canada », thèse de doctorat, Département d'économie, Université Carleton, Ottawa.

Partie III :

Les répercussions pour la politique commerciale

La nécessité d'un nouveau cycle de négociations : a-t-elle été démontrée?

Dan Ciuriak
Conseiller économique principal
Analyse commerciale et économique et Litiges commerciaux
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Le présent document a été préparé en vue de la Conférence nationale sur la recherche sur les politiques qui a été organisée en l'an 2000. Il s'inspire largement des résultats de travaux de recherche effectués pour le Groupe de travail interministériel sur les enjeux commerciaux à l'échelle mondiale constitué au titre du Réseau sur les défis mondiaux et les possibilités (RDMP) et de discussions qui ont eu lieu sous l'égide de ce groupe. Il puise également dans des entretiens qui se sont déroulés au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international au cours de l'année 2000 et qui ont été alimentés par la participation de plusieurs éminents chercheurs dans le domaine du commerce international et par de nouveaux ouvrages sur la politique commerciale publiés en l'an 2000. Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur; et celui-ci porte l'entière responsabilité de toute erreur d'interprétation et de fait qui pourrait s'y trouver. L'exonération de responsabilité courante à l'endroit de la recherche préparée à titre individuel par des fonctionnaires vaut également ici, c'est-à-dire que les vues exprimées dans ce document ne doivent pas être attribuées au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international ni au gouvernement du Canada.

Introduction et aperçu

Un an, jour pour jour, s'est écoulé depuis l'échec de la Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du

commerce (OMC) à Seattle. Les douze derniers mois ont été riches en rétrospectives, bilans, examens, recherches et synthèses de nouvelles opinions. Qu'en est-il désormais de la politique commerciale ?

Premièrement, on s'entend encore plus ou moins dans le monde du commerce international sur les principes reçus relativement au libre-échange :

- Le commerce est-il nécessaire à la croissance et au développement ? – Oui.
- L'ouverture au commerce *suffit-elle* pour atteindre ces objectifs ? – Non, de bonnes politiques macro-économiques, micro-économiques et médio-économiques, l'enchaînement efficace des réformes, et la bonne gestion des affaires publiques énoncée dans des termes généraux sont également nécessaires[1].
- Le système multilatéral fonctionne-t-il ? – Oui.
- Y a-t-il pourtant d'autres avantages à tirer d'une libéralisation accrue des échanges ? – Oui.
- Ces avantages peuvent-ils être mieux répartis dans les économies nationales et entre le Nord et le Sud ? – Oui
- Les pays en développement ont-ils besoin d'aide pour bénéficier de ces avantages ? – Oui.
- Des réformes des institutions multilatérales et, en particulier, de l'OMC s'imposent-elles pour réaliser ces objectifs ? – Oui.

Cela étant dit, la voie à suivre n'est pas tout à fait évidente. Les observateurs sont divisés sur la question de savoir jusqu'où il faut aller et à quel rythme; certains soutiendraient même que la mondialisation est déjà allée trop loin. Dans une certaine mesure, on s'interroge même sur la voie à suivre, car l'opinion selon laquelle certaines des nouvelles orientations adoptées dans le cadre de l'Uruguay Round constituent des faux pas se répand. Au demeurant, certains sont d'avis que les accords régionaux

[1] Principes souvent désignés sous l'appellation de « consensus de Washington », qui n'est pas vraiment un consensus, du moins à l'extérieur du cercle des États.

offrent plus de possibilités que les accords multilatéraux[2]. Enfin, le courant de pensées que nous pourrions qualifier de dominant existe toujours, bien qu'avec moins de conviction qu'avant Seattle. Cette situation est en soi révélatrice parce que, contrairement aux conférences ministérielles antérieures, qui s'embourbaient dans des questions de contenu et de rythme, la Conférence ministérielle de Seattle a échoué non seulement à cause de questions de contenu et de rythme, mais bien parce qu'on ne s'entendait pas sur l'utilité d'une libéralisation accrue[3]. En somme, la nécessité d'un nouveau cycle de négociations a été implicitement remise en cause.

Le présent document traite de cette question. D'abord, il témoigne en faveur des avantages additionnels du commerce. Étant donné que ces avantages semblent tenir, dans une grande mesure, à l'intégration des pays en développement au système commercial, le document examine la probabilité que cette intégration se produise.

---

[2] On fait généralement valoir que les éléments créateurs de courants d'échanges et autres éléments des accords commerciaux régionaux dominent le détournement d'échanges qu'ils provoquent. D'ailleurs, une étude récente donne à entendre que la voie régionale au libre-échange pourrait même accroître encore plus la prospérité que la voie multilatérale, car le pacte régional pourrait inciter davantage les entreprises à engager des coûts fixes plus importants pour la distribution et la commercialisation qui sont nécessaires pour d'abord accéder au marché de l'exportation. Voir « Different Paths to Free Trade: The Gains from Regionalism », Caroline Freund, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. CXV, n° 4, novembre 2000. S'ajoute à cela le fait que des reproches ont été adressés à l'endroit des initiatives régionales en raison de la prolifération des règles d'origine, qui génèrent des coûts de conformité appréciables; qui plus est, dans certains cas tels que celui du United States, Africa and Caribbean Bill, il a été soutenu que les entraves pourraient bien l'emporter sur la création de courants d'échanges.

[3] Cette position est adoptée par W. A. Dymond et M. M. Hart dans « Post-Modern Trade Policy: Reflections on the Challenges to Multilateral Trade Negotiations after Seattle », *Journal of World Trade*, 34(3), p. 21-38, 2000.

Avantages d'une libéralisation accrue

Il importe d'abord de se demander quel intérêt présente, sur le plan économique, une plus grande libéralisation des échanges. À première vue, en dépit de la très forte croissance des échanges au cours de la deuxième moitié du dernier siècle[4], on observe une très nette « prédisposition pour le marché intérieur » dans le cas du commerce et de l'investissement et qu'il y a, par conséquent, encore beaucoup de possibilités

---

[4] Les exportations de marchandises s'établissent actuellement à environ 25 p. 100 du PIB mondial et les échanges transfrontières de services à environ 7 p. 100. Parallèlement, la valeur des ventes par des filiales étrangères de multinationales est à peu près égale à celle des échanges transfrontières de marchandises et s'élève à bien plus d'une fois et demi la valeur des échanges transfrontières de services. Si l'on additionne tous ces chiffres, les exportations totales de biens et services, généralement qualifiées ainsi, interviendraient plutôt à raison des deux tiers du PIB mondial, les importations contribuant, bien entendu, pour une part semblable. Pour une analyse, voir « Commerce et société civile : vers une plus grande transparence du processus d'élaboration de la politique » de J. M Curtis, dans *Examen de la politique commerciale 2000 – Réflexions sur les politiques commerciales de l'après-Seattle*, publié sous la direction de J.M. Curtis, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 2001. Le degré d'ouverture varie beaucoup selon le pays, les pays les plus grands et, sans doute, les plus développés du monde — les États-Unis et le Japon — comptant parmi ceux qui sont les moins « ouverts » (exprimé par la somme des importations et des exportations transfrontières divisée par le PIB) et les petits pays très développés tels que les Pays-Bas et le Canada étant parmi les plus ouverts. Il est d'autant plus intéressant que, d'après les échanges transfrontières en pourcentage du PIB seulement, les États-Unis ne sont pas bien plus « ouverts » qu'ils ne l'étaient il y a un siècle et le Japon est même, d'après le même calcul, moins « ouvert » qu'il y a un siècle. Il n'en reste pas moins que les États-Unis sont généralement réputés comme étant parmi les pays les plus « ouverts » du point de vue de la facilité d'accès tandis que le Japon est tenu pour le pays le moins ouvert à cet égard. Ces observations font ressortir qu'il ne faut pas tirer à la légère des conclusions sur l'interdépendance entre la politique commerciale et le degré d'ouverture ou l'ampleur de l'expansion des échanges (étant donné l'expansion du marché intérieur et/ou la diminution des écarts de prix à l'échelon mondial, il peut être moins intéressant de s'employer à trouver des marchés au-delà des frontières nationales).

d'accroître les échanges commerciaux[5]. Jeff Frankel a résumé dernièrement ce qu'on entend généralement, d'après les soi-disant « modèles gravitationnels » du commerce international, par effets de diminution des échanges provoqués par divers facteurs, comme suit[6] :

- *Frontières* : les échanges entre deux entreprises situées de part et d'autre d'une frontière nationale sont de deux tiers inférieurs à ce qu'ils seraient si les deux entreprises étaient situées dans le même pays[7].
- *Distance* : si deux pays ne sont pas adjacents, les échanges diminuent de moitié et d'un pour cent encore pour chaque augmentation d'un pour cent de la distance entre les deux[8].
- *Devises* : l'utilisation de devises différentes (même si des taux de change fixes sont employés) réduit de deux tiers les

---

[5] Pour une analyse de la prédisposition pour le marché intérieur et des questions empiriques connexes en matière de commerce international et d'investissement, voir « The Six Major Puzzles in International Macroeconomics: Is there a Common Cause? », de M. Obstfeld et K. Rogoff, *NBER Macroeconomics Annual 2000* (à paraître).

[6] *Assessing the Efficiency Gain from Further Liberalization*, allocution prononcée par J. Frankel à la conférence intitulée Efficiency, Equity and Legitimacy: The Multilateral Trading System at the Millennium, Université Harvard, 1er et 2 juin 2000, cette allocution peut être consultée en direct à l'adresse suivante : http://www.ksg.harvard.edu/cbg/trade/frankel.htm.

[7] Cette estimation de l'importance de l'effet des frontières n'est pas directement comparable à d'autres estimations énoncées dans certains ouvrages puisqu'elle ne tient pas compte des effets de la monnaie commune et d'autres effets. John Helliwell établit l'effet aux frontières canado-américaines à 10-12 pour les échanges de marchandises et à plus de 30 pour les échanges de services. Il fait aussi état d'estimations se situant entre 6 et 19 pour l'Union européenne et à 10 ou plus pour d'autres pays de l'OCDE. Pour les pays en développement, les effets des frontières sont beaucoup plus importants. Voir *Globalization: Myths, Fact and Consequences*, de J.F. Helliwell, Benefactors Lecture, 2000, Institut C.D. Howe, octobre 2000.

[8] Helliwell évalue l'élasticité de la distance à 1,5. Voir *Globalization: Myths, Fact and Consequences*, *ibid.*, de J.F. Helliwell.

échanges et de 13 p. 100 encore s'il y a variabilité des taux de change[9].

- *Culture* : si deux pays ne partagent pas une langue commune, les échanges diminuent de moitié.
- *Règles commerciales* : si deux pays n'appartiennent pas à une zone de libre-échange, les échanges diminuent de deux tiers – et plus encore si les obstacles tarifaires et les obstacles non tarifaires se situent à des niveaux observés ordinairement dans les pays en développement.

Même en ignorant entièrement les effets nets de la distance et des obstacles officiels au commerce, ces divers facteurs ramèneraient, pour la plupart des pays qui sont associés, la probabilité qu'une transaction internationale ait lieu entre deux entreprises à moins de 5 p. 100 de celle d'une transaction nationale. Et si l'on ajoute les effets de la distance et des obstacles au commerce, cette probabilité est réduite à environ un pour cent.

La plupart de ces facteurs ne peuvent être examinés dans le cadre de l'OMC ou de négociations multilatérales. D'ailleurs, les facteurs qui peuvent l'être ne sont à l'origine que d'une infime partie du manque d'échanges commerciaux[10]. Toujours est-il

---

[9] Une étude récente d'Andrew Rose a révélé que la plus petite estimation ponctuelle de l'expansion du commerce dans une zone monétaire commune est de 285 p. 100 et que la plupart des autres étaient plus élevées. Voir « Common Currency Areas in Practice », document d'A. Rose qui a été présenté dans le cadre du séminaire intitulé *Les taux de change flottants : une nouvelle analyse*, de la Banque du Canada, le 1er novembre 2000. L'estimation citée par Frankel est, à ce titre, prudente. Les conclusions de Rose soulèvent d'importantes questions, p. ex., si la relation de cause à effet se situe entre de solides liens commerciaux et les monnaies communes et si les résultats peuvent être obtenus à partir d'un échantillon de pays plutôt non représentatif; or, pour les besoins de la présente, c'est discutable car tout ce qui ne peut être expliqué par les monnaies communes devrait être ajouté à l'effet « frontalier » général et, par ailleurs, non expliqué.

[10] Helliwell soutient que les très grands effets des frontières s'expliquent par les réseaux d'association et de confiance. Ces réseaux voient le jour grâce à une foule de moyens, mais surtout grâce aux contacts occasionnels qui ne s'établissent souvent que dans un lieu restreint. Cette position rappelle,

qu'on ne peut faire fi de ce manque à gagner potentiel. Plusieurs estimations économétriques récentes autorisent à penser qu'une expansion du commerce de l'ordre de 20 p. 100 pourrait être générée par un nouveau cycle de négociations[11] et qu'il en découlerait des gains importants au chapitre du PIB réel : gains d'efficience fixes qui se situeraient entre 1 et 1,5 p. 100 du revenu mondial[12] et gains dynamiques additionnels attribuables

---

manifestement, la thèse de Robert Putnam au sujet de l'importance des institutions informelles telles que les ligues de quilles et les chorales – du capital social en termes généraux – pour les bons résultats économiques. Voir « Bowling Alone: America's Declining Social Capital », de R. Putnam, *Journal of Democracy*, 6:1, janvier 1995, p. 65-78.

[11] D'après les résultats obtenus par T. Hertel, « Potential Gains from Reducing Trade Barriers in Manufacturing, Services and Agriculture », 24e Conférence annuelle sur la politique économique, Federal Reserve Bank of St. Louis, 21-22 oct. 1999.

[12] Cette échelle a été établie à partir des estimations suivantes : Hertel (1999) : 350 milliards de dollars américains et contributions importantes obtenues à partir de la libéralisation de l'agriculture, de l'industrie manufacturière et des services, dans cet ordre. Nagarajan (1999) : 400 milliards de dollars américains ou 1,4 p. 100 du revenu mondial, et des profits obtenus à partir de la facilitation du commerce et des réductions tarifaires généralisées; plus 85 milliards de dollars américains découlant d'un accord sur la concurrence (il est surtout intéressant de noter que Nagarajan conçoit la facilitation du commerce comme une réduction des coûts de transport, une technique inaugurée par le Japon dans l'étude qu'il a présentée en 1997 au Comité de l'économie de l'APEC sur les gains obtenus du programme de libéralisation et facilitation du commerce et de l'investissement de l'APEC). Dee et Hanslow (2000) : 260 milliards de dollars américains, dont 130 milliards de dollars proviennent du secteur des services, 80 milliards de dollars de l'industrie manufacturière et seulement 50 milliards de dollars du secteur de l'agriculture. Dee et Hanslow tiennent compte des effets de l'investissement direct étranger dans leur étude. Voir : « Multilateral Liberalisation of Services Trade », de P. Dee et K. Hanslow, Productivity Commission Staff Research Paper, Ausinfo, Canberra, 2000; « Potential Gains from Reducing Trade Barriers in Manufacturing, Services and Agriculture », de T. Hertel, *op. cit.*; « The Millennium Round: An Economic Appraisal », de N. Nagarajan, Economic Papers #139, Commission européenne, Direction générale des affaires économiques et financières, novembre 1999.

à l'expansion du commerce de l'ordre de 6,5 p. 100[13], pour une hausse éventuelle de 7,5 à 8 p. 100 du PIB mondial – lequel se situerait approximativement entre 2,25 et 2,4 billions de dollars américains, ce qui équivaut à deux bonnes années de croissance mondiale au niveau actuel du revenu mondial – répartie sur plusieurs décennies[14].

Les gains qui pourraient être réalisés grâce à un cycle de négociations multilatérales sont appréciables en termes bruts, mais plusieurs éléments donnent à entendre que les gains nets sembleraient devoir être largement inférieurs.

Premièrement, les dépenses frictionnelles d'ajustement ne sont pas comptabilisées dans ces gains. Dans la mesure où la libéralisation des échanges modifie les principes économiques au titre desquels l'investissement actuel a été effectué, elle conduit à un amortissement anticipé de l'investissement, soit une perte économique qui doit être défalquée des gains d'efficience réalisés autre part.

Deuxièmement, des risques de déstabilisation existent en dépit de ces gains : par exemple, étant donné que le revenu potentiel baisse lorsque l'investissement diminue par suite du fléchissement de l'activité économique, un pays pourrait connaître, à mesure qu'il s'adapte à de nouvelles pressions concurrentielles et à de nouvelles habitudes de consommation

---

[13] Cela est basé sur la règle générale couramment employée selon laquelle une augmentation d'un point des échanges génère une hausse d'un tiers de point du revenu.

[14] Par comparaison, Frankel utilise les gains d'efficience fixes approximatifs de 350 milliards de dollars obtenus à partir d'un nouveau cycle de négociations, selon Hertel, et puis, d'après l'expansion de 20 p. 100 du commerce que suppose le modèle de Hertel, il prévoit une hausse de 2 p. 100 encore du revenu mondial grâce aux gains dynamiques réalisés sur trente ans et à une augmentation de 8 p. 100 à « très long terme ». C'est pourquoi les gains (en termes de niveaux de revenu permanent) générés par un nouveau cycle pourraient être chiffrés à environ 3,2 p. 100 du revenu mondial actuel ou à près de 1 billion de dollars américains qui ne seraient atteints entièrement qu'au bout de trente ans, une somme qui triplerait à « très long terme ». Voir « Assessing the Efficiency Gain from Further Liberalization », de J. Frankel, *op. cit.*

découlant de la libéralisation des échanges, une période de déstabilisation au chapitre de sa balance des paiements, laquelle pourrait annihiler pendant quelques années les gains attribuables à ces échanges internationaux plus libres. Bien que les risques d'instabilité associés au commerce soient plus de nature à découler de la perturbation des échanges commerciaux actuels que de la vulnérabilité à de nouveaux échanges, on ne peut pas négliger le risque que comporte le degré d'ouverture, surtout sur des pays précédemment des plus protégés tels que les pays en transition. S'ajoute à cela le fait que d'autres politiques associées à la perméabilité aux échanges (ou instaurées pour faciliter les échanges) peuvent susciter de l'instabilité. Les résultats de la libéralisation du compte capital de la Corée, laquelle s'imposait pour que ce pays puisse adhérer à l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), et l'engagement qu'a pris le Mexique de maintenir le taux de change élevé comme élément d'une politique extérieure axée sur la libéralisation des échanges, sont de bons exemples[15].

---

[15] Concrètement, l'ajustement peut prendre des années et les baisses de l'activité économique peuvent être très prononcées. Par exemple, pour une bonne partie des années 1990, il était difficile de faire la différence entre l'ajustement structurel de la Russie et la spirale de l'effondrement économique. Pourtant, même dans les pays où l'activité économique s'est rétablie rapidement, comme ce fut le cas à la fois pour le Mexique et la Corée dont l'économie a enregistré une reprise en V en termes réels, les taux de change peuvent demeurer bien en-dessous des niveaux précédant la crise (il en a notamment été ainsi à la fois pour le Mexique et la la Corée), réduisant les gains réalisés grâce à la libéralisation des échanges et exprimés en dollars américains, ce qui, à la rigueur, convient, car ce qui importe dans le domaine des échanges est ce qu'un pays a les moyens d'acheter sur le marché mondial. D'aucuns diront que de tels risques sont déjà pris en compte dans les estimations des gains découlant de la libéralisation qui ont été obtenues au moyen de modèles économétriques. Établies à partir de ces modèles, les estimations sur l'expansion du commerce et sur les revenus générés par la libéralisation des échanges représentent des moyennes qui résument une vaste gamme d'expériences vécues par différents pays dans des circonstances historiques différentes. Les gains découlant de la future libéralisation des échanges devraient être interprétrés de façon similaire, c'est-à-dire comme des moyennes qui refléteraient certaines des expériences très positives et d'autres moyennement positives, de même que certains

Troisièmement, les effets de l'expansion du commerce sur l'environnement ne sont pas pris en compte – non qu'on ne veuille pas en faire état – parce que la prise en compte est extrêmement complexe et que la quantification est quasi impossible[16].

Quatrièmement, l'application de taux d'escompte pour refléter la valeur temporelle de l'argent réduit nettement les gains d'ici à 20 ou 30 ans et fait que les gains qui ne peuvent être obtenus vraiment qu'à long terme ont peu de conséquences concrètes sur les décisions prises aujourd'hui. Non seulement ces avantages sont-ils trop éloignés dans le temps pour établir des calculs économiques, mais ils reposent sur l'hypothèse selon laquelle aucun changement ne surviendra dans les structures et les rapports économiques sous-jacents, ce qui est presque assurément faux.

Cinquièmement, pour les pouvoirs publics, la question qui compte est comment utiliser le plus efficacement les ressources

---

échecs isolés créés par la déstabilisation macro-économique qui peut être elle-même provoquée par la libéralisation des échanges. Par là même, d'aucuns diront peut-être que ces risques sont plus élevés pour les pays en développement relativement isolés qui ont accédé sur le tard à un système commercial des plus développé et concurrentiel ; à cause de l'expérience des pays qui sont actuellement à l'origine du gros des échanges et dont le passé en conséquence domine les estimations, nous aurions en fait tendance à sous-estimer le risque réel.

[16] Cette question est examinée plus loin dans le présent document, mais il reste que quelques explications s'imposent car le contexte est en quelque sorte différent. D'une part, il y a une dimension temporelle aux effets qui sont représentés par une « courbe environnementale de Kuznets » qui relie les améliorations environnementales à long terme à la croissance après une première phase où l'activité économique accroît la pollution, les gaz à effet de serre et ainsi de suite.

Il y a aussi divers avantages et inconvénients : les accords commerciaux peuvent limiter les subventions versées aux secteurs de l'agriculture, de la forêt et du charbon qui sont préjudiciables pour l'environnement, mais aussi accentuer les pressions exercées sur le patrimoine mondial. En abordant cette dernière question, Frankel fait observer « qu'il est difficile d'imaginer...que le commerce est tout sauf mauvais pour la survie des forêts tropicales d'arbres feuillus ». Voir « Assessing the Efficiency Gain from Further Liberalization", de J. Frankel, *op. cit.*

limitées – soit dans le cadre de négociations commerciales ou de la promotion d'autres objectifs de l'action des pouvoirs publics – qui est une question dont la légitimité est *relative*[17]. Étant donné les nombreux obstacles au commerce qu'il faut supprimer pour accroître, au moyen de négociations commerciales, la part du PIB représentée par le commerce, le fait que la technologie est le principal moteur de la croissance et du développement – le commerce n'étant qu'un facteur supplémentaire[18] – et les ressources peu abondantes dont disposent les administrations qui ont le plus à retirer du commerce, les coûts d'opportunité devant être engagés pour mener une série de négociations multilatérales sont importants et doivent être pris en compte dans l'analyse coûts-avantages.

Sixièmement, John Helliwell a fait valoir que le lien entre les hausses du revenu et l'expansion du commerce n'est pas linéaire – c'est-à-dire que les hausses de revenu qui découlent de l'expansion du commerce risquent d'enregistrer éventuellement un rendement décroissant. Ce qui revient à dire qu'un pays dont la part du PIB représentée par le commerce augmente de 0 à 10 p. 100 profiterait davantage du commerce qu'un pays comme le Canada dont la part passerait de 85 à 95 p. 100. Dès lors que la majeure partie des gains sont effectivement obtenus dans les premières étapes de l'ouverture, la plupart des gains commerciaux obtenus à l'occasion d'un nouveau cycle de négociations devraient être générés dans les pays en développement pour confirmer l'estimation du revenu généré de cette façon.

Au bout du compte, il reste à démontrer de façon convaincante les avantages que peut procurer une libéralisation

---

[17] Cette observation a été formulée par Pierre Jacquet de l'Institut Français des Relations Internationales dans le cadre de la conference intitulée Efficiency, Equity and Legitimacy: The Multilateral Trading System at the Millennium, Université Harvard, 1er et 2 juin 2000.

[18] Voir par exemple, la position de J. Sachs à cet effet, dans « A New Framework for Globalization » communication présentée dans le cadre de la conférence intitulée Efficiency, Equity and Legitimacy: The Multilateral Trading System at the Millennium, Université Harvard (1er et 2 juin 2000).

accrue des échanges. Les faits concourent à indiquer que des avantages importants pourraient être obtenus en termes bruts; or, des questions demeurent quant aux hypothèses sur lesquelles ces estimations sont fondées. Au demeurant, la politique des pouvoirs publics devrait s'inspirer d'une estimation des avantages exprimés en fonction de la valeur actualisée nette et tenir compte des coûts d'opportunité. Cette prise en considération reste à faire, quoique le chiffre devrait être beaucoup plus petit : a) les divers coûts et risques associés à la libéralisation (coûts d'ajustement, risque d'instabilité macro-économique et dommages environnementaux indirects) semblent être concentrés en début de période tandis que les avantages s'étalent sur plusieurs décennies, et que les avantages plus éloignés dans le temps sont exposés à une profonde actualisation en ce qui concerne la valeur actualisée; et b) puisque le commerce s'inscrit deuxième après la technologie comme moteur de la croissance, l'affectation de ressources publiques limitées (en particulier dans les pays en développement) à la tenue de négociations commerciales peut faire augmenter les coûts d'opportunité qui peuvent être élevés. En somme, le bien-fondé d'une nouvelle série de négociations multilatérales est loin d'être établi.

Commerce et développement

Si l'essentiel des avantages prévus d'une libéralisation accrue des échanges doit provenir de l'intégration plus complète au système multilatéral des pays en développement marginalisés, qu'en est-il de la probabilité que ces avantages soient effectivement obtenus ? Se pose alors toute une série de questions : Les pays en développement participeront-ils à une nouvelle série de négociations ? Seront-ils en mesure de tirer profit de l'ouverture des marchés ainsi réalisée pour qu'ils puissent s'intégrer plus entièrement au système commercial multilatéral ? Les échanges additionnels ouvriront-ils effectivement la voie à la croissance et au développement ? Ces questions sont examinées l'une après l'autre.

Les pays en développement participeront-ils à une nouvelle série de négociations ?

Jagdish Bhagwati s'est penché précisément sur cette question[19]. Sa thèse principale peut se résumer comme suit :

1. La répartition inégale des avantages engendrés par l'Uruguay Round doit être rééquilibrée au moyen de l'accès amélioré aux marchés dans des secteurs névralgiques traditionnels qui présentent un intérêt pour les pays en développement.
2. Parallèlement, les pays en développement doivent véritablement participer à la libéralisation car « tout se paie » dans un système alimenté par l'échange d'avantages – on n'a rien pour rien.
3. La plupart des questions de « commerce et de ... » (dans ses mots, les questions « qui n'ont rien à voir avec le commerce »), doivent être mises en veilleuse (p. ex., la politique de la concurrence) ou manifestement confiées à d'autres (p. ex., la main-d'oeuvre); toutefois, les pays en développement doivent se consacrer à la question du commerce et de l'environnement[20].
4. Il ne faut pas forcer la cadence, mais prévoir du temps pour mettre en œuvre les changements engendrés par l'Uruguay Round et pour s'adapter à ces changements.
5. Quant aux questions relatives aux institutions et à la gestion des affaires publiques, il y a trois points dignes d'intérêt :

---

[19] Voir « What It Will Take to Get the Developing Countries into a New Round of Multilateral Trade Negociations », de J. Bhagwati, dans *Trade Policy Research 2000*, sous la direction de J.M. Curtis, *op. cit.*

[20] Fait intéressant, un autre éminent observateur de la politique commerciale, Gary Hufbauer, soutient qu'*à la fois* la main-d'œuvre et l'environnement sont des pilules empoisonnées qui ont pour but d'inciter les pays en développement à participer à une nouvelle série de négociations. Voir « Trade and Coherence: Where the Major Gains Lie », de G. Hufbauer, dans *Trade Policy Research 2001*, sous la direction de J.M. Curtis, *op. cit.*

- il faut revoir l'asymétrie actuelle entre les pays développés et les pays en développement au niveau du pouvoir et de l'influence dans les négociations (y compris le processus des réunions en « chambre verte ») et procéder à des réformes institutionnelles;
- les positions des organisations de la société civile (OSC) menacent les pays en développement et, en conséquence, il faut limiter l'influence des OSC;
- la conditionalité réciproque ne peut être autorisée que ce soit officiellement ou par une voie détournée dans le cadre d'un programme de « cohérence » mis en œuvre par les organismes internationaux.

En comparant la situation actuelle à la position exposée dans les pages qui précèdent, les observations suivantes peuvent être formulées. Premièrement, les questions au cœur de la négociation entre les pays développés et les pays en développement, notamment l'agriculture et les textiles, ont peu sinon guère progressé[21].

Deuxièmement, les données disponibles sur l'expansion du commerce depuis la Déclaration de Marrakech, laquelle était sans commune mesure favorable aux pays développés, ne peuvent avoir pour effet que de renforcer l'opinion de bon nombre de pays en développement selon laquelle ils ont été

---

[21] *The Economist* s'est montré relativement pessimiste à l'endroit de ces questions par suite d'une enquête qu'il a réalisée dans le domaine du commerce. Voici ce qu'il avait à dire en ce qui concerne les subventions à l'agriculture : « L'OMC est résolue à éliminer les subventions à l'exportation dans tous ses pays membres, mais comment fera-t-elle pour vendre cette idée à la Chambre des représentants – ou au gouvernement français. Les manifestants, des citoyens ordinaires à Seattle et à Prague jusqu'aux niveaux les plus élevés, sont déçus de l'intransigeance des pays riches; même [le directeur général de l'OMC] M. Moore déplore la lenteur avec laquelle l'Amérique et l'Europe ont mis en œuvre des réformes sur leurs marchés de produits agricoles et de textiles. « Parfois, j'ai envie de manifester aux côtés des jeunes », ajoute-t-il. « Quand ils disent que le système est injuste, ils n'ont pas toujours tort. » Voir « The Trade Agenda », *The Economist*, 11 novembre 2000, p. 85.

« écartés des négociations » dans le cadre de l'Uruguay Round[22].

Troisièmement, les pays développés et les pays en développement sont indéniablement et profondément toujours en désaccord sur les modalités d'un nouveau cycle de négociations. Les pays développés (c'est-à-dire les États-Unis et l'Union européenne) souhaitent élargir le champ d'application des règles commerciales. Il y a un an aujourd'hui à Seattle qu'était brusquement mis en relief ce fossé, qui s'est plutôt accentué puisque les États-Unis ont clairement fait savoir, dans leur accord de libre-échange avec la Jordanie et dans leurs discours, qu'ils avaient l'intention d'adopter des normes en matière de main-d'œuvre et d'environnement dans les éventuels accords commerciaux.

Quatrièmement, il est généralement admis, depuis la crise asiatique, que la nécessité d'un meilleur « enchaînement » des étapes de la mise en œuvre des réformes justifie tout au plus le besoin d'agir avec plus de prudence plutôt que de laisser le champ libre aux artisans de la réforme qui sont favorables à la libéralisation.

Enfin, bien que les questions relatives à la gestion des institutions semblent admettre la possibilité d'un compromis sous la forme de concessions mutuelles entre divers intérêts divergents, la façon dont un tel compromis serait négocié ne saute pas aux yeux. L'OMC n'a pas de conseil exécutif qui pourrait donner plus de poids à une proposition; et le seul fait que le directeur général doive partager son mandat suppose que ni le directeur général actuel Mike Moore ni son successeur désigné, le Thaïlandais Supachai Panitchpakdi, n'a le large soutien à la fois des pays développés et des pays en développement pour les aider dans le cadre des négociations.

Rien dans les observations qui précèdent ne donne lieu de présumer que les pays en développement participeront à un nouveau cycle de négociations prochainement. Cela est d'autant plus vrai si l'on examine de près l'un des principaux arguments

---

[22] Voir *The Economist*, *ibid.*, p. 83-84.

soulevés pour réfuter cette conclusion : étant donné que l'accession à l'OMC équivaut plus ou moins à une adhésion tardive l'Uruguay Round, comment explique-t-on le fait qu'un si grand nombre de pays en développement qui ne font pas partie de l'OMC s'alignent pour y accéder ?

Il est vrai que cette réplique peut atténuer les critiques qui soutiennent que le Cycle d'Uruguay procure des avantages *limités* aux pays en développement; pourtant, elle n'atténue pas forcément les critiques qui soutiennent que les avantages sont *inégaux*, ni ne précise-t-elle ce que sera la position des pays en développement à l'endroit de la libéralisation *accrue* des échanges une fois qu'ils auront accédé à l'OMC. Il y a une véritable asymétrie du pouvoir de négociation dans le système commercial mondial; les petits pays membres doivent se demander s'il vaut mieux régler d'avance la question de l'asymétrie dans le cadre des négociations d'accession ou bien dans le feu d'un différend commercial avec l'un des principaux pays[23] ? Une évaluation des risques pourrait bien se solder par une décision rationelle d'accéder au plus tôt à l'OMC même si les avantages immédiats sont négligeables (ou même nuls). Il reste qu'une fois membres de l'OMC et une fois obtenue

---

[23] À cet égard, voir la description faite par Sylvia Ostry de la menace d'imposition de sanctions commerciales exercée par les États-Unis pour contraindre les pays en développement à accepter une entente sur les droits de propriété intellectuelle. Comme elle l'explique, une nouvelle version de la « la liste spéciale 301 », qui était prévue dans la Loi de 1988 sur le commerce et la compétitivité, prenait pour cible les pays en développement dont les normes en matière de propriété intellectuelle et les procédures de mise en application laissaient à désirer. À mesure que les négociations de l'Uruguay Round se poursuivaient, la position adoptée par Brasilia et New Delhi [les dirigeants d'un groupe de pays en développement qui s'opposaient à l'inclusion des « nouvelles questions relatives à la politique commerciale » dans le cycle de négociations] s'est précisée : libre de choisir entre des sanctions américaines ou un arrangement multilatéral négocié, un accord sur les ADPIC semblait plus intéressant ». Voir l'allocution *The Uruguay Round North-South Grand Bargain: Implications for Future Negotiations* prononcée par S. Ostry dans le cadre de la conférence intitulée The Political Economy of International Trade Law, Université du Minnesota, septembre 2000.

l'assurance qu'aucune mesure commerciale unilatérale ne serait prise contre eux (c.-à-d., une fois neutralisée l'asymétrie du pouvoir dans l'*application* des règles commerciales), les pays en développement pourraint ne trouver aucun autre avantage à la libéralisation des échanges – ce qui nous obligerait à faire face une fois de plus à la question de l'asymétrie du pouvoir à l'étape de la négociation. Au demeurant, étant donné le fait que l'OMC agit sur la base de consensus, l'accession à cette organisation donne en quelque sorte aux petits pays le droit d'exercer leur droit de veto contre une intervention qui n'est pas dans leur intérêt. Cela laisserait entendre que l'Uruguay Round n'était pas un accord si désavantageux pour les pays en développement et, par la même occasion, ferait valoir qu'il s'agirait d'une grave erreur de jugement pour quiconque de présumer que l'adhésion des pays en développement au système multilatéral n'était qu'un prélude à une libéralisation accrue[24].

Les pays en développement peuvent-ils tirer des avantages de la libéralisation ?

Kerry Max de l'ACDI aborde cette question[25]. En écho au vaste consensus sur le rôle du commerce dans le développement, Kerry Max a formulé plusieurs hypothèses de base au sujet de ce lien :

1. la libéralisation des échanges peut favoriser la croissance économique;

---

[24] De surcroît, cela autorise à penser que, en l'absence du consentement des États-Unis et de l'Union européenne d'appuyer la libéralisation multilatérale en s'abstenant d'exercer leur pouvoir dans le cadre des négociations, la volonté de mobilisation de la part de l'Organe de règlement des différends serait la seule façon de faire progresser la politique commerciale dans l'avenir, une question qui sera abordée ultérieurement.

[25] Voir « Répondre aux besoins de développement liés au commerce : Options pour la communauté des donateurs », de K. D. Max, dans *Trade Policy Research 2001*, sous la direction de J.M. Curtis, *op. cit.*

2. la croissance économique est essentielle à la réduction de la pauvreté;
3. la croissance économique, quoique essentielle, ne suffit pas à réduire la pauvreté, et d'autres besoins importants qui appartiennent à trois catégories :
   - la capacité de mise en œuvre technique et légale pour exercer les droits découlant de l'OMC et pour respecter les obligations contractées dans le cadre de l'OMC;
   - le développement du secteur privé;
   - un environnement de base caractérisé par la gestion des affaires publiques, l'infrastructure et les politiques indispensables à la capacité à la fois des entreprises nationales et des entreprises internationales de convertir les possibilités offertes par le commerce en activités économiques viables[26].

Puis, Max établit un lien entre la croissance attribuable aux échanges et la réduction de la pauvreté, en indiquant que ce lien passe aussi par le développement du secteur privé et un bon environnement de base[27]. À partir de ces hypothèses, Max

---

[26] Ces hypothèses sont très similaires au point de vue formulé dans le soi-disant « consensus de Washington » selon lequel il y aurait un lien entre l'ouverture et le dynamisme d'une économie, sauf qu'elles sous-entendent qu'un cadre d'orientation bien construit (des politiques intérieures axées vers le marché et une bonne gestion des affaires publiques, y compris l'exécution des contrats, la protection des droits de propriété, etc.) et que certaines conditions de base (stabilité macro-économique) sont nécessaires, en plus d'un régime de commerce et d'investissement ouvert, pour assurer la convergence éventuelle des revenus jusqu'aux niveaux des pays de l'OCDE. Étant donné que le Consensus de Washington est appliqué assez vaguement à la fois par les pays marginalisés (comme une prescription pour se soustraire de cette condition) et par les pays pauvres, quoique ouverts, (comme moyen de tirer profit du commerce), il ne s'agit pas vraiment d'une théorie sur les liens de causalité entre le rôle du commerce ou d'autres facteurs liés au développement, mais plutôt d'une observation générale au sujet des caractéristiques des pays qui ont du succès.

[27] En admettant que la croissance ne profite pas nécessairement à tous les pauvres (et, en fait, dans certains cas quelques-uns d'entre eux peuvent se retrouver encore plus pauvres – même à long terme), Max identifie aussi une troisième catégorie d'interventions axées sur la réduction de la pauvreté pour pourvoir aux besoins essentiels non comblés des pays qui ne sont pas

examine ensuite la meilleure façon pour la communauté internationale d'appuyer les pays en développement dans leurs objectifs de développement et recommande qu'une division élémentaire du travail ait lieu, que l'OMC trouve des moyens de répondre à tous les besoins spécifiques de ses membres (c.-à-d. une assistance technique importante liée au commerce) et que la communauté des donateurs (y compris les organismes internationaux) s'occupe des autres catégories d'interventions qui s'imposent telles que le développement du secteur privé, la création d'un environnement de base et la réduction de la pauvreté.

Cette analyse est importante du fait qu'elle met en évidence la nécessité d'*accroître* de façon appréciable le soutien à ces deux égards pour que les pays en développement puissent être en mesure de tirer des avantages de la libéralisation.

L'examen de la pertinence de l'aide au développement international en général, et même de la portion de cette aide qui touche au commerce, déborde le cadre de la présente étude. D'ailleurs, c'est plutôt sur l'ampleur de cette aide qu'il faudrait s'interroger. On ne pourrait accroître rapidement cette aide de façon appréciable, même si la classe politique en avait la volonté et même si les ressources étaient disponibles. Et la décision d'affecter des ressources à cette fin n'a pas encore été prise, du moins dans une mesure susceptible de modifier le cours des choses[28].

---

intégrés dans le système économique ou qui ne sont pas en mesure de subvenir à leurs besoins compte tenu de leur participation actuelle à l'économie. Voir K.D. Max, *op. cit.*

[28] Ensemble, la Division du développement et la Division de la coopération technique de l'Organisation mondiale du commerce comptent seulement 29 employés. Organisation mondiale du commerce, *Rapport annuel 2000*, p. 104. Le budget de l'OMC est, le plus souvent, jugé absolument insuffisant pour suffire à la tâche et le Cadre intégré pour l'assistance technique au commerce en faveur des pays les moins avancés, qui devait compenser les ressources limitées de l'OMC, n'a pas donné les résultats escomptés. Max expose aussi ses vues sur l'incapacité des pays développés de fournir, par le passé, l'aide technique promise.

Il faut aussi se demander notamment si l'adoption de politiques commerciales et de politiques secondaires est effectivement la bonne façon de permettre aux pays en développement marginalisés de s'intégrer au système commercial. Une récente analyse rigoureuse des ouvrages publiés sur le sujet effectuée par Francisco Rodriguez et Dani Rodrik a permis d'établir qu'il n'y a aucun élément qui démontre qu'une *politique* commerciale axée sur l'ouverture entraînerait assurément une croissance. Ils soutiennent que des études antérieures, qui avaient permis d'établir un tel lien, faisaient intervenir des assimilations mal définies en vertu desquelles la perméabilité aux échanges se substituait à d'autres variables (telles que le lieu géographique). Quand ces autres variables sont prises en compte (p. ex., la distance de l'équateur), l'importance de la perméabilité aux échanges disparaît. Les auteurs soulignent qu'ils ne prétendent pas que la non-ouverture au commerce est une bonne idée, mais plutôt qu'il n'y a aucune base pour dégager des conclusions catégoriques sur la capacité d'accroître les échanges des pays isolés en supprimant les obstacles au commerce provoqués par les politiques[29].

Deux conclusions générales se dégagent de ces observations. Premièrement, l'aide accordée pour mettre en œuvre des politiques commerciales et des politiques économiques secondaires peut avoir peu d'incidence dans les pays actuellement marginalisés. Deuxièmement, il faut réexaminer les résultats de l'analyse sur l'expansion

---

[29] Voir *Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence* (mai 2000) de R. Rodriguez et de D. Rodrik; http://ksghome.harvard.edu/~.drodrik.academic.ksg/papers.html Une conclusion similaire est émise par Dan Ben-David qui constate ce qui suit : «...il est loin d'être certain (du moins d'après cet auteur) que l'incidence de la libéralisation des échanges sur les revenus des pays à revenus moyens et élevés serait la même dans les pays les plus pauvres du monde ». Voir « Trade, Income Disparity and Poverty », de Dan Ben-David, Organisation mondiale du commerce, Étude spéciale n° 5, voir p. 39.

commerciale attribuable à un nouveau cycle de libéralisation des échanges pour vérifier s'ils sont oui ou non exagérés[30].

Les échanges additionnels ouvriront-ils effectivement la voie à la croissance et au développement ?

Enfin, il faut se demander si les pays en développement actuellement marginalisés pourraient se servir des échanges additionnels pour favoriser le developpement, même s'ils étaient en mesure d'accroître sensiblement leurs échanges commerciaux[31]. Cet exercice est important compte tenu du rendement décroissant énoncé dans les pages précédentes, qui donne à penser que les hausses de revenu découlant de

---

[30] Des modèles généraux d'équilibre estiment l'expansion du commerce due à la libéralisation sur la base de différences dans les intensités des facteurs et des prix dans divers domaines de compétence économique. Abstraction faite des coûts marginaux de transport, ils ne permettent pas de faire de distinction officielle entre les possibilités de gains provenant des échanges commerciaux entre les pays sur la base de la distance géographique ou des différences culturelles et linguistiques (bien que ces facteurs soient quelque peu pris en compte dans les conditions initiales en ce sens que l'intensité des échanges commerciaux entre deux pays donnés est intégrée à l'ensemble des données; ils se substituent sans mot dire aux effets de la gravité en ce sens que, si les échanges bilatéraux sont modestes, l'évolution du prix des facteurs, etc. provoque des effets négligeables sur le plan quantitatif — Je suis redevable à Konstantin Loukine pour m'avoir fait remarquer ce point). Cette question semble être liée à la question du « manque d'échanges commerciaux » (qui concerne « l'écart » entre le niveau des échanges réel et le niveau des échanges prévu par la théorie classique de Heckscher-Ohlin sur les échanges commerciaux) telle que commentée dans « The Case of the Missing Trade and Other Mysteries », de D. Trefler, *American Economic Review*, 85 (5), p. 1029-1046. Généralement parlant, on pense que la distance contribue pour beaucoup plus à la diminution des échanges que les coûts de transport à eux seuls.

[31] Note : c'est quelque peu différent que de s'interroger sur les mesures à prendre pour éviter la marginalisation — les pays qui sont déjà très ouverts, par définition, se livrent déjà à des échanges commerciaux et ne sont pas en ce sens « marginalisés ».

l'expansion du commerce générée par les pays développés seraient relativement modestes.

On est en droit de supposer que la réponse à cette question est « oui », étant donné la corrélation très directe entre, d'une part, les échanges et la croissance et, d'autre part, entre la croissance économique et les hausses du revenu des plus pauvres[32]. D'ailleurs, on peut constater que les seuls pays qui ont « amorcé » leur développement sont ceux qui étaient tournés vers les échanges commerciaux; en revanche, aucun des pays qui ont choisi de s'isoler ou qui ont opté pour une politique d'autonomie n'a eu de succès en matière de développement[33].

Pourtant, il y a des pays qui ne se sont pas développés aussi bien qu'on aurait pu s'y attendre, vu leur degré d'ouverture, et d'autres dont le développement a été bien meilleur que leur degré d'ouverture ne l'aurait laisser supposer. Cela nous amène à nous demander si la corrélation observée passe par une relation de cause à effet entre les échanges et la croissance (par opposition à, disons, une croissance engendrée par des facteurs tiers et les échanges)[34].

---

[32] C'est Gary Hufbauer qui affirme cela. Hufbauer constate également que, à la différence de la question des échanges et de la croissance, le lien entre l'IED et la croissance est ambigu. C'est quelque peu curieux car les liens de causalité entre l'accumulation du capital et la technologie et la croissance sont même mieux concrètement établis que ne l'est le lien entre les échanges et la croissance. Voir G. Hufbauer, *op. cit.*

[33] Dani Rodrik soutient que la faute n'incombe peut-être pas aux politiques de remplacement des importations adoptées par des pays qui ont choisi cette voie, mais plutôt aux piètres politiques macro-économiques ou financières s'y rattachant. Bien que plausible, cet argument n'est pas convaincant puisqu'il entache de préjugés le remplacement des importations (c.-à-d. que seuls les pays mal gérés choisissent le remplacement des importations) et fait le lit du contre-argument formulé par certains selon lequel la perméabilité aux échanges fait véritablement obstacle aux piètres politiques et résultats (p. ex., par des engagements extérieurs aux politiques conformes aux lois du marché pour attirer l'investissement, et l'imposition de règles de concurrence internationale aux industries nationales).

[34] Voici ce que fait remarquer Alan Winters en ce qui concerne le lien de causalité entre les échanges commerciaux et la croissance et entre l'investissement étranger direct et la croissance : « dans les deux cas, le

L'analyse révèle d'autres faits inquiétants. Certains travaux réalisés par Andrew Rose montrent que le fait d'avoir une monnaie commune permet au moins de tripler les échanges commerciaux, d'accroître sensiblement la spécialisation des partenaires commerciaux et de mieux contrôler l'inflation. Ce qui est frappant, c'est que bon nombre des pays échantillonnés étaient riches, mais bon nombre d'entre eux étaient également pauvres. Cela laisse présumer que même quand il y a des échanges commerciaux et une spécialisation internationale de la production, il n'y a pas forcément de développement.

Jeff Sachs justifie ces anomalies par l'influence de la géographie sur les échanges commerciaux et sur les résultats économiques. Il maintient que les pays peuvent être classés à peu près selon trois catégories :

- Les « plus grands innovateurs en matière de technologies », à savoir des pays qui déposaient au moins 10 brevets américains pour un million de citoyens en 1997.
- Les « pays qui adoptent ces technologies » (c'est-à-dire les pays qui attirent des volumes importants d'IED dans des secteurs de haute technologie et qui parviennent à exporter vers les plus grands marchés du monde dans des secteurs de haute technologie), et qui tendent à se rassembler autour des innovateurs en matière de technologies;
- Le reste du monde, qui est qualifié de « stagnant sur le plan technologique » et qui tend à être plus éloigné géographiquement des innovateurs en matière de technologies. Ces régions sont, entre autres, le sud du Mexique et des petites zones tropicales de l'Amérique centrale, des pays du Groupe andin, la majeure partie des régions tropicales du Brésil, les régions tropicales de l'Afrique subsaharienne, la majeure partie de l'ex-Union soviétique à part les régions les plus proches des marchés

---

problème en est un de causalité : l'efficience et les exportations sont liées parce que les entreprises efficientes exportent, tandis que l'IED et l'efficience sont liés parce que les investisseurs choisissent les entreprises et les secteurs efficients ». Voir « Y a-t-il un lien entre commerce et pauvreté ? », de L. Alan Winters, Organisation mondiale du commerce, Étude spéciale n° 5.

européens et asiatiques, et les parties enclavées de l'Asie telles que les États de la vallée du Gange en Inde, la République démocratique populaire du Laos et le Cambodge, et les régions intérieures éloignées de la Chine[35].

Si, comme le laisse entendre l'opinion courante, une bonne gestion des affaires publiques et de bonnes politiques macro-économiques assurent la croissance et le développement, pourquoi alors le contenu technologique des exportations et de l'IED de même que le lieu géographique ont-ils une telle importance ? Sachs pense que le sous-développement tient à l'effondrement des structures sociales qui, lui-même s'explique par la maladie[36], et/ou à la dépendance à des produits de base qui sont sans relâche surpassés par des « produits plus innovateurs ». Par conséquent, les échanges commerciaux risquent de baisser de façon permanente pour ces produits qui constitueront alors une base précaire pour le développement. D'ailleurs, dans la mesure où la libéralisation du secteur agricole et du secteur des textiles tendrait à renforcer la spécialisation dans les produits, elle pourrait même compromettre pendant longtemps les intérêts de ces pays en matière de développement.

Alors, où en est la question du commerce et du développement ?

Comme le débat sur le commerce et le développement est en suspens, il serait utile de retracer l'évolution des courants de pensée à l'endroit de cette question. Dans un récent article,

---

[35] Voir l'allocution intitulée *A New Framework for Globalization* qui a été prononcée par J. D. Sachs à la conférence intitulée Efficiency, Equity and Legitimacy: The Multilateral Trading System at the Millennium, Université Harvard, 1er et 2 juin 2000.

[36] C'est notamment le problème en Afrique subsaharienne qui est ravagée par le SIDA et d'autres maladies qui couvent dans les tropiques. Bien que la propagation du SIDA ait suscité un énorme investissement dans la recherche médicale réalisée par les pays industrialisés, d'autres maladies tropicales n'ont pas beaucoup retenu l'attention car les perspectives de profit pour les entreprises occidentales de produits pharmaceutiques sont nulles.

Joe Francois attire l'attention sur l'analyse réalisée en 1997 par Harry Johnson sur l'état de la réflexion sur le commerce et le développement et fait observer ce qui suit : « De l'avis de Johnson, les modes de pensée ont connu une évolution cyclique marquée par le rejet et l'adoption du système commercial mondial et par une nette propension au rejet. Dans une perspective d'avenir, Johnson voyait les économistes en développement privilégier à nouveau la stabilisation des prix des produits et les arrangements commerciaux monopolistiques inspirés de l'OPEC ». Francois poursuit en constatant que les choses se sont passées autrement car « les politiques orientées vers les marchés extérieurs se sont révélées être une politique qui a fait l'unanimité dans les années 1980 »[37].

De tels changements dans l'opinion courante reflètent la présence d'autres « valeurs aberrantes » dans les données. Des pays d'Asie orientale tels que la Corée et Taïwan représentaient les valeurs aberrantes à la fin des années 1970 et ont provoqué un changement dans l'opinion courante de cette époque. Il y a d'autres valeurs aberrantes aujourd'hui qui remettent en cause les idées reçues, lesquelles reposent, dans une large mesure, sur l'expérience de l'Asie orientale : « Quant à ce dont on peut se féliciter, les pays de l'Asie du Sud-Est, parallèlement à la République de Maurice et au Chili, sont des pays pour lesquels les valeurs s'écartent positivement de la moyenne. Les pays qui s'écartent négativement de la moyenne sont, entre autres, la Zambie, le Gabon et Haïti »[38].

C'est pourquoi le seul fait de douter des liens entre le commerce et la croissance et le développement ne contredit pas la très solide hypohèse en faveur du commerce. Les faits observés par John Helliwell, selon lesquels les frontières ont plus d'effets pour les retombées de la R-D que pour le commerce et que la distance a elle aussi un effet, appuient cette

---

[37] Voir *The International Economy and Economic Development*, de Joseph F. Francois (site Web de Francois, 2000).

[38] Voir Joseph F. Francois, *ibid.*, p. 7.

prise de position[39]. Si la technologie est la clé du développement, alors le commerce peut être le meilleur moyen de favoriser les efforts déployés par les pays en développement pour créer une culture nationale créatrice de savoirs.

Les faits observés soulignent cependant qu'il faut éviter de vanter exagérément le commerce comme une voie sûre menant au développement. Il faut par ailleurs éviter de miser sur les avantages mondiaux générés par le commerce, si ces avantages reposent très fortement sur des pays qui sont actuellement marginalisés, sans d'abord mieux comprendre pourquoi ils sont marginalisés.

Conclusions préliminaires

À la lecture des pages qui précèdent, on constate que les analyses ne sont pas probantes quant à la nécessité d'un nouveau cycle de négociations multilatérales.

- Bien que de nombreuses possibilités d'accroître le commerce demeurent encore inexploitées, un certain nombre de questions importantes ont tout de même été soulevées, à savoir si et dans quelles conditions ces possibilités auraient pour effet d'augmenter les revenus et d'accroître le bien-être d'une manière suffisante pour justifier l'utilisation des ressources peu abondantes dont disposent les pouvoirs publics à l'heure actuelle.
- D'ailleurs, dans la mesure où les hausses de revenu et l'accroissement du bien-être générés par un nouveau cycle de négociations tiendraient, dans une grande mesure, à l'intégration dans le système commercial des pays en développement actuellement marginalisés, le débat sur le « commerce et le développement » donne à entendre qu'il n'est simplement pas possible d'espérer que ces avantages se réaliseront sauf à plus long terme et à condition que ce

[39] Voir Helliwell, *op. cit.* p. 35.

qu'on appelle les « conditions de base » subissent de nombreux changements.

Cela dit, le système commercial ne s'en porte pas forcément plus mal et ses politiques ne sont pas forcément suspendues — bien au contraire. L'accession de la Chine, de Taïwan et des États de l'ex-Union soviétique générerait à elle seule d'aussi grands avantages qu'un nouveau cycle de négociations, et récolterait moins d'opposition que l'intégration des pays en développement en général au système commercial. Les décisions de l'Organe de règlement des différends portent à la fois sur l'exécution des engagements et sur l'élaboration des règles de l'OMC. Des changements supplémentaires au cadre institutionnel pourraient s'inscrire dans le processus de conférences ministérielles. Par ailleurs, cela donnerait l'occasion de réfléchir à la libéralisation accrue des échanges et à la voie à suivre pour renforcer l'architecture du système multilatéral, de même que l'occasion de s'occuper des questions de gestion de l'OMC.

Le programme « commerce et... » : sommes-nous à la croisée des chemins?

Dan Ciuriak
Conseiller économique principal
Analyse commerciale et économique et Litiges commerciaux
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Ce document a été préparé pour la Conférence nationale sur la recherche sur les politiques qui a eu lieu à Ottawa les 30 novembre et 1er décembre 2000. Il vise à faire une analyse « horizontale » de diverses questions liées au commerce en s'appuyant sur les résultats de recherches effectuées sous l'égide du Groupe de travail sur les enjeux commerciaux à l'échelle mondiale du RDMP et sur de nouveaux ouvrages concernant la politique commerciale parus en 2000. Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur; et celui-ci porte l'entière responsabilité de toute erreur d'interprétation et de fait qui pourrait s'y trouver. L'avertissement habituel à l'endroit de la recherche préparée à titre individuel par des fonctionnaires vaut également ici, c'est-à-dire que les vues exprimées dans ce document ne doivent pas être attribuées au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international ni au gouvernement du Canada.

Introduction et aperçu

Le désaccord sur la nécessité d'élaborer d'autres instruments multilatéraux pour traiter des questions liées au commerce explique en partie pourquoi on n'a pas réussi à lancer un nouveau cycle de négociations multilatérales à la Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à Seattle. Ce désaccord persiste : les États-Unis et l'Union européenne continuent de dire qu'il faut inscrire de nouvelles questions au programme de l'OMC, tandis que les pays en

développement s'inquiètent de cette orientation. En outre, les spécialistes de la politique commerciale sont également partagés sur les avantages qu'il y a à incorporer de nouveaux instruments pour traiter des questions liées au commerce dans le corps même des règles commerciales multilatérales; selon certains, plusieurs des nouvelles orientations prises dans le cadre de l'Uruguay Round n'étaient pas très judicieuses et il serait préférable de faire marche arrière plutôt que de poursuivre dans cette voie. Le système multilatéral semble donc bel et bien être à la croisée des chemins.

Le présent document jette un regard « horizontal » sur un certain nombre de questions liées au commerce pour voir s'il est possible de dégager certains principes généraux qui pourraient nous guider sur le chemin à emprunter. Pour commencer, le document passe en revue les liens entre le commerce et divers autres éléments du point de vue des « principes de base », puis retrace brièvement certains faits marquants de l'évolution du système multilatéral. Les conclusions à tirer de cette analyse peuvent se résumer comme suit :

Premièrement, l'application de règles commerciales a limité la formulation, mais non l'intention de fond, des politiques nationales, ce qui a fait de ces règles des moyens inefficaces pour atteindre des objectifs dont la portée dépasse celle des transactions commerciales, particulièrement par voie extraterritoriale dans des territoires étrangers.

Deuxièmement, la capacité de gestion des risques transfrontières est moins grande que la capacité de gestion des risques intrafrontières. Cela donne à penser que la capacité d'étendre le commerce à des domaines où le risque est un facteur important viendra après l'expansion du rôle du marché à l'intérieur des frontières. Par conséquent, si l'on peut légitimement attendre de la politique commerciale qu'elle ouvre les marchés, là où ils existent, il ne faudrait probablement pas l'utiliser pour créer des marchés là où il n'y en a pas parce que cela risque de pousser les sociétés à aller plus vite et plus loin que ne le permettent les cadres mis en place pour gérer les questions liées au marché.

Troisièmement, dans les domaines où l'idée que les résultats déterminés par le marché sont incompatibles avec des valeurs et des principes politiques, sociaux et éthiques bien ancrés et où la recherche de la richesse doit céder le pas à d'autres préoccupations – y compris la santé (vie physique), la culture (vie socioculturelle) et l'environnement (vie écologique) – les intérêts commerciaux devraient aussi s'incliner devant les préférences nationales.

Quatrièmement, comme il est inévitable que les rendements de la richesse finissent par être décroissants et que l'élasticité-revenu des facteurs « qualité de vie » que sont la santé, la richesse de la culture et un environnement propre est positive et grande, les économies industrialisées relativement riches et les pays développés relativement pauvres sur le plan du revenu auront naturellement des structures de préférences différentes. Cela laisse entrevoir une OMC à deux vitesses pour ce qui est de l'inclusion de questions « de valeurs » liées au commerce.

Cinquièmement, des contrats sociaux sont nécessaires dans toute société axée sur le marché, même sans commerce, et l'importance des effets frontaliers permet aux gouvernements de maintenir les frontières en la présence du commerce; il n'y a donc ici aucun obstacle à la libéralisation du commerce.

Sixièmement, les instruments de l'OMC devraient mettre l'accent sur les règles de procédure et éviter d'incorporer des dispositions de fond dans le corps même des règles de l'OMC, qui sont difficiles à modifier.

Quelques considérations préliminaires

Une perspective axée sur les « principes de base »

Le recours au marché comme principe d'organisation de la production au niveau national permet, pour des raisons bien connues, un niveau de vie beaucoup plus élevé que celui que permet l'auto-suffisance individuelle. Toutefois, cette formule suscite plusieurs questions :

- Conformément au principe de la division du travail, elle fait en sorte que toutes les personnes sont tributaires des autres travailleurs ainsi que de leur capacité à participer au travail.
- Elle fait courir le risque de divers types d'« inefficacités du marché » qui produiraient des résultats inefficaces.
- Elle recouvre un cadre organisationnel puissant fondé sur le choix individuel de systèmes culturels, politiques et sociaux sous-jacents, de même que de valeurs des États-nations.

Les États-nations ont par conséquent élaboré des cadres réglementaires économiques, politiques et sociaux qui, respectivement :

- contrôlent les risques que fait implicitement courir aux personnes l'organisation de la production et de la distribution fondée sur le marché (c'est-à-dire une forme quelconque de « contrat social »);
- énoncent les règles de route (et établissent les institutions nécessaires pour les faire appliquer) à suivre pour promouvoir l'efficacité de l'activité économique (c'est-à-dire des règlements économiques et des règlements techniques); et
- maîtrisent l'effet du marché sur les strates culturelles, politiques et sociales de la nation (ce qu'on pourrait appeler par souci de commodité une réglementation « sociale »).

Ces cadres ne sont pas statiques, comme l'illustrent les cas de déréglementation économique et de privatisation observés récemment dans les pays de l'Organisation de Coopération et de Développement économique (OCDE) et la prolifération parallèle des règlements sociaux concernant les normes de produits, les mesures d'hygiène et de sécurité et l'environnement. Comme le fait observer Sylvia Ostry : [TRADUCTION] « dans les pays de l'OCDE, la réglementation sociale a commencé à la fin des années 1960 et s'est accélérée depuis. L'OCDE a appelé ce phénomène " inflation réglementaire ". On pourrait même aller jusqu'à dire que l'état dans lequel se trouvait la réglementation économique au cours de l'après-guerre dans les pays avancés se dégrade peu à peu, tandis que l'état de la réglementation sociale est bien vivant, se

porte bien et progresse : curieux mélange de laissez-faire et de laissez-régler[1]. »

En rétrospective, cela n'est ni surprenant, ni paradoxal, pour deux raisons.

Premièrement, l'abolition de la réglementation économique (qui a signifié en grande partie la privatisation et la déréglementation des secteurs traditionnellement réglementés, à savoir les télécommunications, les transports, les finances et les services d'utilité publique)[2] a entraîné l'externalisation, par la réglementation sociale, de ce qui était autrefois des règles de décision internes, des lignes directrices ou simplement des tendances enchâssées dans la culture d'entreprise des industries contrôlées par l'État.

Deuxièmement, la recherche et développement a été industrialisée. Elle a été incorporée dans des armées de nouveaux moteurs de recherche technologique (aussi appelées personnel R.-D.). Cette incorporation a été facilitée par l'accroissement du nombre de diplômés des études supérieures, a été favorisée par les améliorations apportées à l'informatique, a été motivée par le potentiel bénéficiaire des nouveaux produits

---

[1] Voir *WTO: Institutional Design for Better Governance*, allocution prononcée par S. Ostry lors de la conférence intitulée Efficiency, Equity and Legitimacy: the Multilateral Trading System at the Millennium, qui a eu lieu au Center for Business and Government, à l'Université Harvard, les 1er et 2 juin 2000.

[2] De nombreux facteurs sont à l'origine de cette tendance. Certains pays étaient convaincus que c'était la voie à suivre; d'autres ont suivi lorsqu'on est parvenu à un consensus sur l'économie politique; d'autres ont été poussés dans cette direction par la concurrence et d'autres encore par leurs financiers. L'un des facteurs sous-jacents importants a été la quantité de renseignements à traiter pour gérer des systèmes de la taille et de la complexité des systèmes que l'on retrouvait dans les économies industrialisées à une époque où le rythme des changements technologiques était rapide. En effet, l'énorme quantité de renseignements a tout simplement submergé les structures de prise de décision basées sur le commandement, le contrôle et la coordination centralisés et éventuellement conduit à l'introduction d'un mode de prise de décision décentralisé et, ce qui est encore mieux, d'un système réparti en fonction d'incitatifs et de sanctions généraux – c.-à-d., à un système reposant sur les mécanismes du marché.

et a été stimulée par la politique (par exemple les « systèmes d'innovation nationaux » qui ont encouragé les universités et les organismes de recherches publics à collaborer avec l'industrie). Il en est résulté une explosion de nouveaux produits, et chacun d'eux a influé à sa façon sur la société, non seulement directement mais aussi par des interactions possibles avec d'autres produits. Chaque nouveau produit donnait donc lieu à un nombre toujours plus grand de possibilités de nouveaux règlements pour contrôler un aspect de son interaction avec l'ensemble du système économique et social[3].

Étant donné qu'ils ne sont pas tous dotés de la même façon en ressources, qu'ils en sont à des stades de développement différents et que l'histoire n'a pas influé de la même façon sur leurs structures politique, culturelle et sociale, les États-nations réagissent différemment à l'évolution technologique et à l'évolution des marchés. Ils diffèrent donc tous les uns des autres dans la spécification de leurs cadres réglementaires

---

[3] Considérant que l'accroissement du nombre de nouveaux produits est de nature exponentielle, les interactions possibles ont crû à un rythme combinatoire. Comme l'expansion combinatoire surpasse la croissance exponentielle, tout comme la croissance exponentielle surpasse la croissance linéaire, la complexité du système économique s'est accrue de façon phénoménale. Un bon exemple de cela est l'historique de l'interaction entre l'ordinateur et l'idée de réseau. L'idée d'un réseau d'ordinateurs a d'abord été lancée par le gouvernement américain. Celui-ci souhaitait ainsi faciliter le fonctionnement de l'appareil gouvernemental au lendemain d'une guerre nucléaire. La première application des réseaux informatiques en a été une de soutien de la collaboration entre chercheurs universitaires parce que c'est dans les universités que l'on retrouvait les ordinateurs centraux. Lorsque l'ordinateur central est devenu très répandu dans les grandes entreprises, les réseaux informatiques ont appuyé la fragmentation de la production, qui était manifeste durant la vague d'« impartition » des années 1980. Et lorsque l'utilisation de l'ordinateur de bureau, lui-même une application du programme spatial de la NASA, s'est répandue, la notion maintenant bien établie de réseau informatique a donné lieu à la création du World Wide Web. L'Internet moderne, fruit de tout cela, touche à presque tous les aspects de la société, donnant à une éventuelle réglementation une portée presque sans frontières. Mais dans des sociétés différentes, les préoccupations ne sont pas les mêmes, comme en témoignent les divergences d'opinion, disons entre les États-Unis et la Chine, en réponse à ce phénomène.

économiques, dans la générosité de leurs contrats sociaux ou dans l'importance accordée au marché. Pour résumer, chacun a son propre « lot » de politiques et en constante évolution.

Le commerce n'est rien d'autre que le prolongement du cadre marchand au-delà des frontières nationales. Ce prolongement accroît les gains susceptibles de provenir de la spécialisation et d'une échelle accrue comparativement à ce qui peut être obtenu dans chaque État individuel; en même temps, il étend à la dimension internationale les questions soulevées par l'adoption du marché.

Ce phénomène a deux grandes implications. Premièrement, le commerce fait entrer en contact les uns avec les autres les cadres de politique conçus pour traiter ces questions au niveau national. Deuxièmement, le commerce oblige dans une certaine mesure à avoir au niveau international les mêmes cadres institutionnels et les mêmes cadres de politique qu'au niveau national.

Cela a donné lieu à un grand nombre d'institutions internationales, mais il n'en demeure pas moins que les cadres institutionnels et de gestion des affaires publiques nationaux n'ont été que partiellement et dans bien des cas imparfaitement reproduits au niveau international[4]. Il y a donc une asymétrie

---

[4] Sur le plan macroéconomique, le Fonds monétaire international (FMI) est le bailleur de fonds auquel les pays sans liquidités recourent pour obtenir un prêt de dernier ressort, le Club de Paris et le London Club font office de cour des faillites, et certains efforts ont été faits par la Banque mondiale ainsi que les Nations Unies pour essayer de reproduire jusqu'à un certain point les mécanismes budgétaires nationaux afin d'amortir au niveau régional les conditions provoquées par les chocs commerciaux. Sur le plan microéconomique, des milliers de comités actifs s'occupent des questions techniques, sous les auspices de l'Organisation internationale de normalisation (ISO). La Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI) fournit par le biais d'instruments comme la Convention sur les contrats de vente internationale de marchandises la base nécessaire au règlement des différends contractuels entre les parties privées. La Banque des règlements internationaux (BRI) et l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) assurent une forme de réglementation ou supervision internationale. Les mécanismes parrainés par les Nations Unies ont été mis au point pour s'attaquer à des problèmes comme l'effet de l'activité économique sur le changement

très grande entre la capacité de gérer les risques transfrontières et la capacité de gérer les risques intrafrontières. Cette situation est sans aucun doute l'une des principales raisons qui expliquent l'importance des effets frontaliers et de l'ampleur de la prédisposition pour le marché intérieur qui caractérisent les transactions économiques selon les ouvrages[5]. De plus, cela complique beaucoup les choses pour un système commercial basé sur des règles parce que, même si les risques connus peuvent être abordés dans les négociations commerciales comme des compromis délibérés dans un échange d'avantages, il est très difficile de faire accepter à des populations de nouveaux risques issus de biens ou de services échangés sur la base de négociations passées (ce qui dans les faits supposerait que les pays s'engagent d'avance à importer des marchandises inconnues). Autrement dit, l'acceptation de nouveaux produits dans le monde du commerce surviendra vraisemblablement après leur acceptation au niveau national, avec toutes les difficultés évidentes que cela pose pour l'application du principe de précaution.

---

climatique, sur la situation de la femme et des peuples indigènes (l'effet de la mondialisation sur les modes de vie traditionnels). Les aspects « économiques » du crime international, comme le trafic de drogue et le blanchiment d'argent, ont aussi été abordés d'une façon ou d'une autre à l'échelle internationale (y compris par le G7/G8). Et la liste ne s'arrête pas là. Or, la faiblesse relative des instruments internationaux est inévitable parce que les instruments plus puissants à notre disposition pour régler les problèmes du marché, comme le pouvoir de taxation (qui est fondamental pour régler les questions de répartition) et les mesures d'exécution de la loi (ou de recours) sont des prérogatives de l'État-nation.

[5] La probabilité d'une transaction transfrontières est très faible comparativement à la probabilité d'une transaction sur le marché intérieur. Voir à ce propos *Globalization: Myths, Fact and Consequences*, de J.F. Helliwell, Benefactors Lecture 2000, Institut C.D. Howe, octobre 2000. Au sujet de la prédisposition pour le marché intérieur et des questions empiriques connexes en matière de commerce international et d'investissement, voir « The Six Major Puzzles in International Macroeconomics: Is there a Common Cause? », de M. Obstfeld et K. Rogoff, *NBER Macroeconomics Annual 2000* (à paraître).

Étant donné leur unicité, les divers cadres nationaux ne sont en général pas conformes les uns aux autres ni à quelque cadre international que ce soit, mis à part les cadres minimalistes basés sur le principe du plus petit dénominateur commun. Tout cadre plus ambitieux, comme celui élaboré pour le commerce international, donne inévitablement lieu à ce que Sylvia Ostry a appelé « system friction » [ou friction systémique][6].

Quelques faits marquants

Il y avait peu de traces de friction systémique dans les premières années de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). En fait, d'aucuns ont prétendu qu'il y avait implicitement dans l'ancien régime du GATT un tampon entre l'espace-politique national et l'espace-politique international. Dans ce régime, les règles internationales restreignaient les politiques protectionnistes, mais ne dictaient pas le contenu des règles nationales. Cela n'était pas tout à fait vrai, mais les exceptions (par exemple les exigences de transparence dans la publication et l'administration des règlements commerciaux, « exception au paradigme de la prescription négative » pré-OMC) semblent confirmer la règle[7].

Les réformes systémiques ambitieuses apportées suite au Tokyo Round ont clairement repoussé les limites à cet égard. De nouveaux instruments, notamment l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (Accord OTC) et l'Accord sur l'évaluation en douane, ont introduit des prescriptions de réglementation positive qui vont beaucoup plus loin que les

---

[6] Voir « New Dimensions of Market Access: Challenges for the Trading System », de S. Ostry, dans *New Dimensions of Market Access in a Globalising World Economy*, OCDE (Paris, OECD, 1995) et *Governments and Corporations in a Shrinking World* (New York, Council on Foreign Relations, 1990).

[7] Voir « Post-Modern Trade Policy », de W.A. Dymond et M.M. Hart, *op. cit.* p. 23, et en particulier la note en bas de page n° 2.

règles de transparence[8]. Fait à noter, ces deux accords particuliers contenaient également des déclarations préambulaires énonçant l'intention d'harmoniser les normes. De plus, d'autres nouveaux instruments sur les subventions et les marchés publics ont donné à la disposition du GATT relative au traitement national une nouvelle influence à l'intérieur des frontières nationales des pays.

Et la friction systémique a commencé : par exemple, la décision rendue en 1982 par un Groupe spécial du GATT, selon laquelle un certain nombre d'instruments utilisés par le Canada pour imposer des prescriptions de résultat aux investisseurs étrangers violaient les obligations du Canada en matière de traitement national; les plaintes formulées au GATT dans les années 1980 par la Communauté européenne au sujet des relations étroites entre le gouvernement et le secteur privé au Japon constituaient peut-être l'exemple quintessenciel de la friction systémique[9].

L'Uruguay Round a repoussé les limites encore plus loin : d'importantes innovations ont été apportées, dont les suivantes : a) l'Accord relatif aux aspects des droits de propriété

---

[8] Dymond et Hart minimisent l'importance de ces mesures par rapport à celles adoptées plus tard au cours de l'Uruguay Round, faisant valoir que le GATT n'exigeait pas qu'un pays dispose d'un régime tarifaire (qui engendrerait les prescriptions d'évaluation en douane) ou de normes de produits (qui engendreraient l'application des dispositions de l'Accord OTC). *Ibid.* p. 24. Comme la plupart des pays ont des normes régissant les tarifs et les produits, cet argument est sans véritable intérêt pratique. Ces accords appelaient effectivement une réglementation intérieure, sinon *de facto*, du moins *de jure*. Qui plus est, quoique la réglementation positive introduite au cours du Tokyo Round se soit concentrée davantage sur la forme que le fond, il n'en demeure pas moins que même une réglementation des procédures peut entraîner des effets notables sur les besoins en matière d'infrastructure (p. ex., loi sur les procédures administratives, spécialistes ayant une formation poussée en sciences physiques ou sociales); comme l'a fait remarquer Sylvia Ostry, il s'agissait là d'exigences particulièrement coûteuses pour les pays en développement. Voir « WTO: Institutional Design for Better Governance », de S. Ostry, *op. cit.*

[9] Voir « Post-Modern Trade Policy », de W.A. Dymond et M.M. Hart, *op. cit.* p. 23-24 et p. 28-29.

intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC), qui exige que les membres de l'OMC se conforment notamment à la Convention de Berne; b) l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), qui exige notamment que les membres établissent des mécanismes d'examen des décisions administratives influant sur les fournisseurs de services; c) l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), qui exige des preuves scientifiques démontrables à l'appui des mesures prises; et d) l'Accord sur l'agriculture, qui élabore des règles relatives au soutien interne accordé aux producteurs. Comme Dymond et Hart le soutiennent, [TRADUCTION]« conjugués à l'obligation positive d'assurer la conformité aux règles de l'OMC, au nouveau puissant système de règlement des différends et au mécanisme d'examen des politiques commerciales, ces accords institutionnalisent un certain degré et une certaine intensité d'intervention dans la conduite des affaires publiques nationales qui excède tout ce qui aurait été possible ou tout ce qui aurait pu être envisagé dans le cadre du GATT »[10].

L'Uruguay Round a aussi marqué une autre déviation par rapport à l'approche traditionnelle du GATT à l'égard de la libéralisation. L'approche de base du GATT était un *abaissement symétrique* des obstacles au commerce à des *niveaux asymétriques* (une approche qui tenait compte des conditions initiales différentes dans les divers pays membres du GATT). L'Accord relatif aux ADPIC revient à un *abaissement asymétrique des obstacles* (ou à une réforme des règles selon le cas) à des *niveaux symétriques* ou à des dispositions uniformes. La deuxième approche ne tient pas compte des conditions intérieures différentes dans les pays membres et n'est pas

[10] *Ibid.* p. 26. Il convient de noter qu'il existe, hors du domaine des échanges, des exemples d'intrusion beaucoup plus grande dans la politique intérieure – p. ex., la conditionnalité prescrite par le FMI et la Banque mondiale (qui signifie que pour obtenir un prêt, le pays doit fournir l'assurance qu'il adoptera des réformes positives de sa réglementation). Contrairement aux intrusions découlant de règles commerciales, la conditionnalité est assortie d'un caractère discrétionnaire et va beaucoup plus loin sur le plan de la réduction de la souveraineté nationale.

appuyée par la théorie économique, ni par la recherche empirique[11].

Enfin et surtout, la création d'un Organe d'appel indépendant a élevé le mécanisme de règlement des différends (de l'avis de certains au moins) à une forme de loi constitutionnelle internationale. Par exemple, Robert Howse et Kalypso Nicolaidis observent que l'OMC [TRADUCTION] « est souvent considérée comme exécutant des fonctions constitutionnelles ou comme étant une constitution économique mondiale naissante ». Ils ajoutent [TRADUCTION] : « ceux qui pensent que l'OMC devrait jouer un rôle constitutionnel font valoir le nouveau mécanisme de règlement des différends contraignant et juridiquement rigoureux ... [et] le rôle explicite que ces tribunaux jouent relativement à la mise en équilibre, dans l'examen de la réglementation nationale, de valeurs publiques concurrentes, par exemple dans la mise en équilibre d'objectifs d'efficacité économique d'une part, et d'objectifs de santé et de sécurité d'autre part »[12]. Dans le même esprit,

---

[11] Voir « The TRIPS Disagreement: Should GATT Traditions Have Been Abandoned? » de J. D. Gaisford et R. S. Richardson, dans *The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy*, vol. 1, n° 2, 2000.

[12] Voir, pour une analyse et des sources, *Legitimacy and Global Governance: Why Constitutionalizing the WTO Is a Step Too Far*, communication de R. Howse et K. Nicolaidis présentée à la conférence intitulée Efficiency, Equity and Legitimacy: the Multilateral Trading System at the Millennium, qui a eu lieu au Center for Business and Government, à l'Université Harvard, les 1er et 2 juin 2000. Pour autant que l'OMC s'acquitte effectivement de ce rôle, il s'agit là d'un résultat involontaire. Comme l'écrit Debra Steger, [TRADUCTION] « les négociateurs ayant participé à l'Uruguay Round ne cherchaient pas à créer une nouvelle cour internationale et puissante pour régler les différends commerciaux. Ils tentaient plutôt de mettre en place une sauvegarde, dans l'éventualité où de mauvaises décisions seraient rendues par des groupes spéciaux, en contrepartie de l'adoption automatique, par l'Organe de règlement des différends (ORD), des rapports des groupes spéciaux. Voir *The Appellate Body and Its Contribution to WTO Dispute Settlement*, communication présentée par D. Steger lors de la conférence intitulée The Political Economy of International Trade Law, à l'Université du Minnesota, les 15 et 16 septembre 2000.

Sylvia Ostry écrit : [TRADUCTION] « Inévitablement, les groupes spéciaux saisis des différends, et plus particulièrement l'Organe d'appel, ont été obligés d'interpréter les règles pertinentes de l'OMC. Et inévitablement, comme c'est le cas pour tous les tribunaux et pour toutes les règles juridiques, mais encore plus ici parce que certaines règles de l'OMC sont délibérément imprécises ou "ambiguës d'une façon créative", l'interprétation a demandé à ces juges nommés à l'échelle internationale de trancher, c'est-à-dire de définir les limites de l'espace-politique national et de renforcer la perception – et la réalité – de la nature intrusive du nouveau système[13]. »

Mais cet enthousiasme au sujet des innovations apportées à la suite de l'Uruguay Round dans le domaine du règlement des différends doit être tempéré par l'efficacité comparative de l'ancien mécanisme du GATT qui, (comme plusieurs commentateurs l'ont fait remarquer) est un peu un mystère. Totalement impuissant puisqu'il fallait le consensus positif des deux parties pour l'amorcer et pour en accepter les résultats, le processus du GATT a pourtant donné lieu à de nombreuses décisions de groupes spéciaux, dont la plupart ont été adoptées, et qui, malgré l'absence d'un régime ordonné de sanctions, ont en général été respectées. De plus, il n'était pas nécessairement moins utilisé que le nouveau mécanisme de règlement des différends de l'OMC : le nombre d'affaires a augmenté depuis les jours du GATT, mais le nombre d'États membres et le volume des échanges commerciaux se sont accrus eux aussi. Étant donné ces derniers facteurs d'échelle, on peut soutenir que le mécanisme de l'OMC n'a pas été plus utilisé que celui du prédécesseur de l'OMC, le GATT. Le succès du mécanisme de résolution des différends du GATT est souvent attribué davantage à la culture du GATT qu'à la formulation du processus ou aux pressions exercées sur les échanges commerciaux. Cela donne à penser, tout au moins, que le succès comparatif du système de règlement des différends du GATT et

---

[13] Voir « WTO: Institutional Design for Better Governance », de S. Ostry, *op. cit.*

de celui de l'OMC ne dépend pas uniquement de la coercition implicite dans la suspension des avantages commerciaux.

Pour résumer le débat sur l'évolution des règles commerciales :

- Le GATT du début ne s'ingérait pas beaucoup dans la politique nationale quoiqu'il n'était pas non plus net à cet égard; en outre, il présentait déjà un potentiel d'intrusion assez important au moyen de la disposition relative au traitement national.
- Les mesures prises à la suite du Tokyo Round ont introduit des prescriptions réglementaires positives et donné une nouvelle influence à la disposition concernant le traitement national. Quoique essentiellement de nature procédurale, les nouvelles mesures signalaient dans leurs énoncés préambulaires l'objectif de l'harmonisation des règles.
- L'Uruguay Round a multiplié le nombre d'accords comportant des prescriptions réglementaires positives, a introduit une réglementation de fond en plus d'une réglementation procédurale, a fait en un seul coup le saut additionnel à des niveaux finaux symétriques (c'est-à-dire l'harmonisation) et a introduit des implications constitutionnelles dans le système multilatéral basé sur des règles.

Vu de cette manière, l'Uruguay Round n'a pas constitué une nouvelle voie aussi radicale que plusieurs le laissent entendre, mais semble plutôt une extension, et un suivi, des percées réalisées dans le Tokyo Round et, d'une certaine façon, la réalisation d'un potentiel contenu dans le GATT original.

Par conséquent, si des considérations de « principes de base » amènent à conclure que la friction systémique est inévitable et qu'une certaine accommodation des règles nationales aux normes internationales est inévitable pour que le plein potentiel d'expansion de la richesse que présente le commerce puisse être exploité, l'historique du GATT laisse entendre que cela a toujours été implicite dans le cadre des règles multilatérales et que cela est, de surcroît, en gestation depuis des décennies, tout au moins depuis le Tokyo Round dans les années 1970.

Si la friction systémique est effectivement une conséquence inévitable de la maturation d'un système économique international, les questions deviennent alors : quelles règles doit-on harmoniser, dans quelle mesure et qu'est-ce que cela suppose comme compromis du point de vue des objectifs nationaux?

Plusieurs observations pertinentes peuvent être faites ici.

Premièrement, il y a le fait que, concrètement, les « frontières importent encore ». Au demeurant, les frontières ont beaucoup plus d'importance pour le commerce des services que pour le commerce des biens[14]. Cela pourrait tenir au fait que la libéralisation du commerce des services a retardé sur la libéralisation du commerce des biens ou à la possibilité que le « local » soit beaucoup plus important pour les transactions de services, c'est-à-dire là où les préoccupations suscitées par les compromis à faire sont concentrées, que pour les achats de biens. D'une façon ou d'une autre, l'incidence du commerce sur les choix réglementaires au niveau national (qui n'a aucun rapport avec l'incidence possible de la concurrence sur l'industrie nationale), demeure relativement faible, même dans le contexte de pays pairs très intégrés comme le Canada et les États-Unis.

Deuxièmement, les négociations commerciales et les différends commerciaux limitent certes par leur formulation les choix réglementaires qui peuvent être faits en dictant d'une certaine manière la *façon* d'atteindre certains objectifs de la politique nationale, mais il reste à montrer concrètement s'ils compromettent ou non la réalisation effective des objectifs de la

[14] Si l'on prend l'exemple du Canada et des États-Unis, la probabilité d'une transaction de biens transfrontières interville, qui était avant le libre-échange environ 20 fois moins grande que celle d'une transaction similaire à l'intérieur des frontières de l'un ou l'autre pays, n'est plus depuis l'ALE que d'environ 12 fois moins élevée. Quant aux transactions de services, l'ALE n'a à peu près pas influé sur cette probabilité, qui demeure plus de 30 fois moins grande que celle d'une transaction infranationale.

politique fondamentale (par exemple en écartant les seuls moyens faisables sur le plan technique ou en écartant les seuls moyens faisables sur le plan financier). Ces questions sont abordées ci-après.

L'interface avec les normes et les valeurs

Les domaines dans lesquels on considère habituellement que les valeurs et les normes sociales sont sous pression à cause du commerce sont les « suspects habituels » que sont la santé, la culture, l'environnement et les normes du travail. Chacun d'eux est en soi une rubrique générale qui regroupe un certain nombre de questions majeures et un certain nombre de questions mineures. Une analyse détaillée de chacun d'eux déborderait le cadre du présent document; l'analyse qui suit cherche uniquement à repérer quelques points communs qui pourraient servir de base à l'élaboration de principes utiles pour traiter des diverses questions en jeu.

Commerce et santé

Le commerce et la santé suscitent au moins deux grands sujets de débat qui méritent qu'on s'y attarde dans le présent texte : les questions liées à la sécurité des produits, qui sont abordées dans l'Accord SPS et qui occupent actuellement une place de premier plan dans le débat sur le principe de précaution, et le commerce des services de santé visés par l'AGCS, où les controverses ont trait aux incidences possibles que le commerce pourrait avoir sur les systèmes de services de santé nationaux.

S'agissant des questions liées à la sécurité des produits, le point principal qui est soulevé dans l'analyse qui a précédé est l'asymétrie entre la portée de la gestion des risques transfrontières et la portée de la gestion des risques à l'intérieur des limites d'un État-nation. N'eut été de cette asymétrie, le recours à des seuils nationaux d'acceptabilité des risques dans le contexte des échanges commerciaux semble éminemment

raisonnable et fait que la résistance à accepter ces risques dans le contexte des échanges commerciaux semble protectionniste. Toutefois, étant donné l'asymétrie, le maintien d'un seuil d'acceptabilité des risques plus élevé dans le contexte des échanges commerciaux qu'au niveau national semble moins déraisonnable.

En ce qui concerne l'industrie des services de santé, ce secteur a un énorme potentiel économique et donc marchand; pourtant, les volumes des échanges commerciaux y sont relativement faibles, la libéralisation est peu en évidence et les administrations publiques demeurent des joueurs de premier plan dans le secteur[15]. Les raisons sont bien connues :

- Du point de vue de la société, la santé a les caractéristiques d'un bien public ou bien collectif (grandes externalités positives du fait d'être en bonne santé et externalités négatives encore plus grandes du fait de la maladie, en particulier des maladies contagieuses).
- Du point de vue individuel, les soins de santé sont une nécessité de base, un besoin et non pas un désir. En conséquence, l'assurance de soins de santé adéquats est, en matière de politique, un objectif explicite hautement prioritaire pour la plupart des gouvernements, un objectif assez indépendant des conditions et des objectifs économiques.
- En outre, il y a asymétrie d'information entre les patients et les fournisseurs de soins de santé, une situation qui déclenche en général des règlements et une surveillance et qui restreint le rôle du marché[16].
- Plus profondément encore, la santé est un domaine dans lequel les notions d'équité et d'égalité entrent beaucoup en jeu, en fait même avec une force primordiale : c'est-à-dire

---

[15] Voir « Commerce international, régimes de santé et services de santé : l'optique de la politique sanitaire », de J. Vellinga, dans *Examen de la politique commerciale 2000 – Réflexions sur les politiques commerciales de l'après-Seattle*, sous la direction de J. M. Curtis, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Ottawa, décembre 2000.

[16] *Ibid.*

que l'accès aux soins de santé ne doit pas être basé sur la capacité de payer. Comme Gary Hufbauer l'a fait remarquer, les sociétés se sont probablement faites en grande partie aux grandes divergences de revenu comme étant le prix à payer pour être riches; toutefois, elles ne sont peut-être pas prêtes à accepter d'aussi grandes divergences dans les situations par rapport à la santé[17].

Cela n'empêche pas le marché de jouer un rôle dans le développement des soins de santé comme industrie (y compris explicitement à des fins commerciales en tirant parti de l'offre excédentaire, là où elle existe, pour fins de fourniture réciproque de soins de santé à des non-résidents) ou dans la gestion de l'accès par l'entremise de régimes d'assurance privés. Ni n'empêche nécessairement la compétition à but lucratif des fournisseurs de services étrangers selon les divers modes de fourniture prévus dans l'AGCS : fourniture de services hospitaliers/médicaux par l'établissement d'une présence commerciale dans les collectivités locales, par le mouvement de personnes physiques ou sur une base transfrontières par la prestation de services de « télésanté ».

Toutefois, il reste encore de nombreuses questions à régler avant que nombre de sociétés modernes soient à l'aise avec un rôle important pour le secteur privé (et par extension pour le commerce), notamment les suivantes :

- composer avec les questions de risque moral et d'antisélection implicites dans les régimes d'assurance sans amoindrir en même temps l'objectif de l'accès universel;
- assurer l'offre et des normes, ce qui peut être compromis dans un modèle industriel où les profits sont comprimés et où l'industrie est pressée de limiter ses coûts et de consolider les marchés[18];

---

[17] Voir « Trade and Coherence: Where the Major Gains Lie », de G. Hufbauer, dans *Examen de la politique commerciale 2000, op. cit.*

[18] Le régime américain de soins de santé gérés offre des preuves de cela : [TRADUCTION] « la pression exercée afin de préserver la marge de profits a donné lieu à des stratégies d'affaires tellement douteuses, comme celle d'éviter les patients malades, la microgestion excessive des médecins,

- composer avec la gestion des risques transfrontières, notamment en ce qui a trait à la couverture des médecins contre les poursuites pour faute professionnelle intentées dans des tribunaux à l'étranger; à la reconnaissance des titres de compétences acquis à l'étranger; et au risque d'une insuffisance de l'offre créée par le retrait de fournisseurs étrangers (qui semblerait plus grand que le risque que du personnel soignant national quitte pour l'étranger, encore une autre asymétrie qui complique les choses).

Il ne s'agit pas ici de problèmes de principe mais de problèmes d'ordre pratique. Néanmoins, les détails pratiques posent suffisamment de difficultés pour que la plupart des pays industrialisés maintiennent des systèmes réglementés pour les principaux services de santé qui comportent une couverture des assurés plus ou moins universelle, une couverture-avantage complète, des cotisations basées sur le revenu et des mécanismes administratifs pour contrôler les coûts; et peu de pays membres de l'OMC ont pris des engagements en matière de libéralisation dans le cadre de l'AGCS (le Canada n'en a pris aucun).

L'expansion du commerce international des services de santé est peut-être inévitable, comme Vellinga le conclut, mais on observe jusqu'ici au sein de l'OCDE que la participation du gouvernement au secteur de la santé augmente avec le revenu national par habitant.

Le fin mot ici semble être que les avantages découlant du système de marché sur le plan de l'efficacité sont en général secondaires par rapport à l'objectif de la politique de santé plus fondamental que représente la préservation de la vie et de la santé; par conséquent, le rôle du marché (et donc du commerce) va probablement demeurer circonscrit. En outre, étant donné l'asymétrie entre la gestion des risques transfrontières et la gestion des risques intrafrontières, il s'agit d'un domaine où l'expansion du commerce devrait retarder sur toute expansion du marché dans un cadre national et les intérêts commerciaux

---

l'accroissement du ratio personnel-patient et le refus pur et simple de fournir les soins ». Voir Vellinga, *op. cit.* p.171.

devront vraisemblablement céder le pas aux préoccupations nationales.

Commerce et culture

Dans son analyse des ouvrages récents parus sur le commerce et la culture, Bruce Jamieson examine comment la libéralisation du commerce influe sur les industries culturelles, comment elle influe sur la légitimité de l'État-nation comme dépositaire de valeurs culturelles communes distinctives, comment elle influe sur les identités nationales et ce que pourrait être son incidence à long terme sur la cohésion sociale[19]. Jamieson conclut que les biens et les services culturels diffèrent des autres biens et services et que la diversité culturelle est préférable à l'homogénéité. En conséquence, les gouvernements ont un rôle à jouer dans la promotion et la préservation de la diversité culturelle et plus précisément dans les mesures qui doivent être prises pour assurer une tribune « pour les voix canadiennes qui racontent des histoires canadiennes ».

Cette notion générale est mise dans un cadre souple du point de vue de la politique économique et de la politique commerciale à partir de la constatation selon laquelle « les instruments de communication de cette culture [sont] les industries culturelles »[20]. Celles-ci incluent notamment les

---

[19] Voir « Commerce : Culture, identité et cohésion sociale », de B. Jamieson, dans *Examen de la politique commerciale 2000, op. cit.*

[20] Ministère des Communications, *Nos industries culturelles : des liens essentiels* (1987). Cette notion cadre avec le modèle de politique culturelle axé sur l'animation ou le développement communautaire, lequel met l'accent sur la connaissance qu'a la communauté d'elle-même et se concentre donc sur les médias qui renvoient aux membres de la communauté une image fidèle de celle-ci. Il existe d'autres modèles de politique, notamment le modèle axé sur la promotion de la création d'œuvres de « haute culture » (tant nationale qu'internationale) et de l'accès à cette culture, de la préservation du patrimoine national (objets et valeurs) par l'entremise d'établissements financés par les fonds publics, et sur la promotion du développement de biens tutélaires par les industries culturelles populaires. Voir à ce propos l'analyse de B. Jamieson, *op. cit.*

suivantes : « haute culture » (opéra, ballet et beaux-arts), « culture ethnique » (folklore, arts traditionnels et architecture) et « culture populaire » (film, théâtre, télévision, musique, livres et périodiques grand public). Ces industries remplissent une double fonction : aux personnes, , elles donnent information, divertissements, stimulation intellectuelle, etc.; pour la société, elles créent des idées communes, façonnent des attitudes communes, favorisent des habitudes communes et déterminent des opinions communes, autant de facteurs importants d'une façon ou d'une autre pour l'identité culturelle et donc, selon cette théorie, pour la cohésion sociale[21]. Cette double fonction semble être à l'origine de la notion selon laquelle les biens et les services culturels sont « différents » des autres biens et services.

Dans un contexte industriel, la politique culturelle passe par la politique industrielle, les objectifs culturels deviennent synonymes de production marchande nationale et le commerce

---

[21] Pour autant qu'il y ait un quelconque rapport valide entre l'image que renvoient les médias d'une culture donnée à sa société hôte et la cohésion sociale, il s'agirait là d'un argument de poids en faveur de la politique culturelle diffusée par le truchement des communications de masse puisqu'il a été soutenu de façon persuasive que la cohésion sociale a, outre ses avantages purement sociaux, des effets positifs sur l'efficience de l'économie. Cela étant dit, la théorie économique la plus souvent citée sur le lien qui existe entre la cohésion sociale et le rendement économique, qui est celle de Robert Putnam, rattache ce lien à l'interaction informelle et purement locale et sociale stimulée par l'appartenance à des chorales, à des ligues de quilles, etc. Cela a peu à voir avec des « auditoires » ou des communications de masse (et pourrait-on dire, les communications de masse vont à l'encontre de cette notion de cohésion sociale puisqu'elles tendent à remplacer la participation sociale active par un comportement passif propre à celui d'un « auditoire »). Il est en outre permis de penser que toute observation autoréférente peut modifier et déformer un système de façon imprévisible. En conséquence, s'il est certain qu'une représentation de la culture canadienne produira un résultat différent de la radiodiffusion d'images et influences américaines, ce que sera le résultat ne peut être prédit ni contrôlé; on sait seulement qu'il sera tout simplement différent (p. ex., il n'est pas déraisonnable de présumer que la popularité de la publicité belliqueuse mettant en vedette « Joe Canadian » constitue notamment une réplique à l'image de « boy-scout » qui avait dominé l'identité culturelle canadienne).

des produits culturels devient une source d'arbitrages : l'ouverture des marchés donne aux personnes l'avantage d'un éventail de choix élargi et aux producteurs de biens et services culturels, celui de marchés élargis; mais les retombées culturelles associées aux importations qui s'ensuivent doivent alors, selon cette même théorie, être considérées comme diminuant l'originalité culturelle (et, par conséquent, la cohésion sociale, si on accepte cette partie de la thèse).

L'aspect de la question du commerce et de la culture décrit plus haut n'est qu'une facette des choses. Un autre point important est la menace que la mondialisation, dont le commerce n'est bien entendu qu'un des agents, semble constituer pour les distinctions locales. En faisant disparaître, peut-on soutenir, les distinctions qui font de nous « ce que nous sommes », la mondialisation est assimilée à l'homogénéisation, qui elle-même signifie destruction culturelle[22]. Ce sentiment de

---

[22] Pour reprendre les propos désormais célèbres de Salman Rushdie, la mondialisation est une attaque [TRADUCTION] « à chacune des facettes locales du monde : à ce qui fait que l'Inde est l'Inde, et la France, la France ». La menace d'homogénéisation et, en écho, les appels à la préservation de la diversité culturelle, sont omniprésents dans la documentation examinée par Bruce Jamieson. Voir Bruce Jamieson, *op. cit.* Les inquiétudes quant à l'homogénéisation tiennent bien sûr de l'hyperbole. Ce concept n'a aucune application pratique à l'intérieur des frontières nationales et l'importance des effets frontaliers dont il a déjà été question fournissent l'assurance que persisteront les traits qui distinguent une nation d'une autre. La menace qui pèserait sur la diversité culturelle ne cadre pas non plus avec le témoignage de l'histoire; en effet, des cultures distinctes ont survécu dans des circonstances beaucoup plus difficiles que celles posées par le simple commerce des biens et services. Le monde a assisté à la survie de cultures opprimées (p. ex., la culture grecque après des centaines années sous l'empire ottoman), de cultures apatrides (culture et langue basques), de cultures purement locales (allant des caractéristiques que l'on retrouve dans des villes, comme les *arrondissements* de Paris jusqu'aux dialectes et accents régionaux), et d'éléments précis propres à des cultures particulières soumises à des influences diverses (en Chine, le *guanxi* a survécu à la révolution culturelle sur le continent, sous l'empire britannique à Hong Kong, sous l'empire portuguais à Macao ainsi qu'à l'influence américaine à Taïwan). L'idée d'homogénéisation par les médias ne cadre pas non plus avec l'épanouissement de sous-cultures très différentes dans la région du monde où l'on retrouve justement le plus de médias, soit les États-Unis.

menace qui pèse sur les distinctions locales génère des réactions négatives qui se répercutent dans le système commercial et plus précisément contre le symbole de la mondialisation, en l'occurrence la grosse entreprise.

Reconnaissant le sentiment de menace éprouvé à l'étranger, Jeffrey Garten, actuel doyen de la Yale School of Management et ancien sous-secrétaire au commerce, commerce international, a écrit [TRADUCTION] « les États-Unis devraient faire plus que tenir compte des avertissements [concernant l'incidence de la mondialisation sur les cultures locales]; ils devraient reconnaître que des cultures solides sont dans l'intérêt de l'Amérique. Quand des sociétés se sentent assaillies, les insécurités augmentent, ce qui mène à la paralysie du système d'élaboration et d'application des politiques, au nationalisme exacerbé et à l'anti-américanisme[23]. »

Un nouvel instrument international pour la diversité culturelle est une des approches qui a été recommandée pour régler les problèmes *sui generis* associés à commerce et culture. Pour être utile, un tel instrument doit pouvoir servir à déterminer quelles politiques culturelles doivent être protégées contre les disciplines commerciales (ou bien dans quels contextes les politiques culturelles primeraient sur les règles commerciales). Cela semble exiger davantage qu'une simple affirmation minimaliste de la valeur de la diversité culturelle.

Cependant, la convergence culturelle est une caractéristique très réelle de la mondialisation, comme en témoigne la prolifération d'éléments communs même à l'intérieur de sociétés très distinctes. Et l'accélération de l'évolution culturelle attribuable à la mondialisation et aux nombreuses observations des mass média est tout aussi réelle. Cette convergence et cette évolution accélérée ont toutes deux un effet destructeur sur les cultures traditionnelles, et sont à l'origine vraisemblablement de l'inquiétude exprimée au sujet de l'« homogénéisation ».

[23] Citations de Hilary Mackenzie, « Commodity vs. Culture: Battle lines Are Drawn: It's a Challenge to Keep a Separate Canadian Identity in the Era of Global U.S. Pop Culture » dans *The Ottawa Citizen*, édition du 16 mars 1999.

Mais étant donné que le monde *est* culturellement varié, la réalisation d'une vision commune sur une délimitation aussi fine de la portée des règles du commerce international semble toutefois une trop grosse affaire pour raisonnablement espérer qu'elle se concrétise.

Une autre approche serait un accord sectoriel qui intégrerait les biens et les services culturels et les biens et les services de divertissement au cadre de l'OMC et qui comprendrait des dispositions spéciales pour des cas spéciaux, un peu comme l'approche adoptée pour les services de télécommunication où un document de référence énonce les définitions et les principes propres aux particularités du secteur[24]. Un tel accord serait complexe et difficile à élaborer, mais il aurait l'avantage de nécessairement expliquer clairement comment gérer chaque question d'ordre pratique spécifique, ce qu'un instrument plus général sur la diversité culturelle hors OMC ne pourrait faire. Un tel instrument ne serait vraisemblablement négociable que dans le cadre d'un cycle de négociations, à moins d'adopter l'approche « masse critique » de l'Accord sur les télécommunications (une approche qui risque de ne pas être viable dans ce cas-ci étant donné que le pays susceptible de devoir faire face aux contraintes les plus importantes, les États-Unis, ne va vraisemblablement pas embarquer à moins d'avantages compensateurs importants ailleurs, s'il y en a).

Étant donné les obstacles auxquels se heurtent l'une et l'autre approches mentionnées plus haut, il est très possible que, dans un avenir prévisible, les politiques culturelles devront se débrouiller toutes seules dans le cadre du droit commercial international, si celui-ci demeure le même qu'actuellement. Du même coup, cela exposerait les politiques culturelles à des risques (en particulier si elles sont associées à des intérêts industriels nationaux, comme c'est le cas au Canada). Cela tient au fait qu'il n'y a qu'une mesure de sauvegarde explicite concernant les politiques culturelles dans le GATT (une

[24] Une telle approche a été définie par Keith Acheson et Christopher Maule. Pour une analyse et des sources, voir le document de B. Jamieson, *op. cit.*

disposition relative aux films cinématographiques) en plus des exceptions générales prévues à l'article XX qui pourraient être difficiles à appliquer :

- Par exemple, les différends commerciaux portent en général sur les mass médias, qui sont à la fois la première source de renforcement de l'identité culturelle selon la théorie de la transmission culturelle et le domaine dans lequel l'intérêt commercial, y compris le commerce avec l'étranger, est le plus grand.
- Deuxièmement, rien ne prouve qu'*une* nation est prête à limiter l'exportation de sa propre culture pour permettre aux autres nations de préserver la leur; ce serait plutôt l'inverse, les nations étant très fières de leurs artistes et de leurs industries culturelles et faisant activement la promotion de leurs œuvres à l'étranger. Dans ce contexte, les protestations qui font valoir que des restrictions sur les importations de produits culturels sont nécessaires si l'on veut atteindre des objectifs sociaux supérieurs ne peuvent que sembler hypocrites.
- Troisièmement, les concepts économiques classiques qui sous-tendent le commerce (avantage comparatif d'une région géographique par rapport à une autre, spécialisation et division du travail entre les pays, etc.), de même que les principes de base de la politique commerciale (comme celui du traitement national) ne sont pas d'une grande utilité pour trouver des solutions généralement acceptables qui mettent en équilibre les intérêts à importer et les intérêts à exporter parce qu'ils n'ont tout simplement pas de sens quand ils sont appliqués aux biens et aux services « culturels », la grande caractéristique qui les distingue des autres biens et services étant justement où ou par qui ils sont produits.
- En outre, les distinctions entre les produits culturels basées sur la nationalité sont souvent difficiles à reconnaître parce que tout ce qui peut être considéré comme un bien ou comme un service culturel est plus susceptible d'être associé géographiquement parlant à ce qu'on pourrait appeler une

« civilisation » qu'à une « culture » nationale[25]. Cela vaut notamment pour tout produit culturel destiné au marché mondial.

- Dans le même ordre d'idées, l'impossibilité à toutes fins pratiques de déterminer objectivement à quel point les importations de produits culturels commencent à éroder l'identité culturelle ou à nuire à la cohésion sociale fait qu'il est difficile de réfuter l'intention protectionniste dans les cas de différend commercial.

En fait, dans la seule affaire où une politique culturelle a été contestée (la politique canadienne sur les magazines à tirage dédoublé), la politique a été jugée incompatible avec les règles de l'OMC, malgré la part relativement faible du marché canadien des magazines contrôlée par le produit canadien. Entre autres facteurs importants qui ont donné lieu à ce résultat, mentionnons :

- les nombreuses déclarations faites par des décideurs canadiens affirmant l'intention protectionniste de la politique (un résultat direct de l'identification de la politique culturelle aux intérêts de l'industrie)[26];
- la difficulté d'établir clairement une distinction entre le contenu « canadien » et le contenu étranger[27]; et

---

[25] Par exemple, il n'y a rien de distinctement « canadien » dans l'interprétation que fait Glenn Gould des *Variations Goldberg*, bien que cet enregistrement soit un produit de l'industrie culturelle canadienne, ayant été réalisé par un Canadien dans un studio d'enregistrement canadien. Or, bien peu de gens ne seraient pas d'accord pour qualifier cette œuvre de produit de la « civilisation occidentale ».

[26] Voir, par exemple, l'analyse de cette question par l'Organe d'appel dans le rapport du Groupe spécial « Canada – Certaines mesures concernant les périodiques », WT/DS31/AB/R, 30 juin 1997, à la page 35. ». Ici, l'Organe d'appel a cité diverses déclarations officielles du Canada confirmant l'intention de protection.

[27] Ici, l'argumentation a porté sur la question de savoir si les produits étaient « similaires », ce qui est déterminé par le fait que ces produits sont ou non en concurrence. L'Organe d'appel a cité diverses déclarations officielles du Canada insistant sur la concurrence entre les magazines canadiens et américains. *Ibid.* p. 31-32.

- la rigueur des critères d'applicabilité des exceptions prévues à l'article XX, qui exigent notamment que l'exception soit nécessaire pour respecter une autre loi de l'OMC, ce qui serait essentiellement le cas pour une loi environnementale, mais qui n'aurait pas beaucoup de sens dans le cas d'une politique culturelle[28].

En même temps, il ne faut pas oublier que cela a été la *seule* affaire du genre dans l'histoire de l'OMC, malgré le large éventail des produits pouvant être considérés comme « culturels » qui sont activement échangés. En outre, la décision visait uniquement les moyens et non pas l'objectif culturel; en fait, le groupe spécial a répété à plusieurs reprises que l'objectif de la politique culturelle n'était pas en jeu, que seule l'était la conformité aux règles de l'OMC des mécanismes élaborés pour l'atteindre[29]. Cela constituerait en effet une argumentation très mince pour dire que des politiques culturelles sont menacées par des règles commerciales, malgré l'absence dans les règles commerciales de dispositions pouvant être invoquées facilement pour arguer de la primauté des politiques culturelles.

Commerce et environnement

Le débat sur le commerce et l'environnement ne date pas d'hier. Comme Steve Charnovitz l'a fait remarquer, cette question remonte au moins à 1925 quand William Smith Culbertson, un des architectes de la politique de réciprocité commerciale américaine, a laissé entendre que [TRADUCTION] « à la suite d'une conférence sur la politique commerciale, ou peut-être dans le cadre d'une conférence sur la politique commerciale, [c'est-à-dire portant sur les règles de la nation la plus favorisée, la concurrence déloyale, l'accès aux marchés, l'investissement,

---

[28] Voir à ce sujet l'argumentation du Groupe spécial aux paragraphes 5.7 à 5.9 dans le rapport du Groupe spécial « Canada – Certaines mesures concernant les périodiques », WT/DS31/R, 14 mars 1997, p. 79-81.

[29] *Ibid.*, au paragraphe 5.9, p. 80 et 81.

etc.], il devrait y avoir une conférence mondiale sur la conservation des ressources naturelles[30]. » De plus, beaucoup d'initiatives ont été prises dans ce domaine, comme en témoignent les 20 accords environnementaux multilatéraux (AEM) actuellement en vigueur, qui incluent des mesures liées au commerce[31].

Néanmoins, aucun consensus évident ne s'est dégagé jusqu'ici concernant les liens fonctionnels entre le commerce et l'environnement, et encore moins sur les aspects normatifs plus généraux[32].

Le fait que cette question demeure aussi présente malgré sa longue histoire et les nombreux ouvrages analytiques auxquels elle a donné lieu tient en grande partie au fait que c'est une question très compliquée et qu'il y a beaucoup de facettes au débat. Par exemple, le commerce a été lié d'une façon ou d'une autre à toutes sortes de problèmes environnementaux : pollution, épuisement des ressources, questions liées au patrimoine naturel international, espèces en danger de disparition, déchets solides et déchets dangereux, et réduction de la biodiversité. De plus, les questions analytiques sous-jacentes varient d'un aspect à l'autre; elles incluent les retombées et les externalités de divers types, les problèmes concernant le patrimoine commun, les problèmes

---

[30] Voir *Living in an Ecolonomy: Environmental Cooperation and the GATT*, communication écrite de S. Charnovitz en vue de la Conference on Trade and the Environment, qui a eu lieu au Pacific Basin Research Center, John F. Kennedy School of Government, à l'Université Harvard, les 29 et 30 avril 1994.

[31] Ces 20 accords ne sont qu'un petit sous-ensemble du grand groupe de 200 accords multilatéraux sur l'environnement; le fait que la grande majorités de ces accords ne comporte pas de dispositions commerciales ne devrait pas passer inaperçu.

[32] Le débat sur le commerce et l'environnement a été qualifié de « dialogue de sourds » par plus d'un observateur, et peu d'entre eux entrevoient de véritables progrès au niveau du Comité du commerce et de l'environnement de l'OMC. Voir notamment à ce sujet *Environment and Trade: Lessons of the MAI*, de W. A. Dymond, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (polycopié).

intertemporels, l'incertitude et les lacunes de l'information, et la réversibilité/l'irréversibilité des conséquences. Le rôle des facteurs contextuels et des facteurs contributifs varie également d'un point à un autre; ces points incluent la qualité de la définition et du respect des droits de propriété, l'adéquation de la capacité réglementaire, la pauvreté et le stade de développement, et les questions de conduite des affaires publiques de divers types (y compris la possibilité que la politique soit mal orientée à cause de facteurs comme les pressions des groupes d'intérêts, les vues à court terme, une mauvaise analyse, etc.). De même, le niveau de souplesse avec lequel on peut traiter des questions varie des gouvernements sous-nationaux aux gouvernements nationaux, aux groupes régionaux et aux organisations multilatérales. Enfin, le lien entre le commerce et l'environnement est également « complexe » en ce sens qu'il y a des interactions importantes entre les différentes facettes de la question (par exemple l'interaction bien connue entre la déforestation, la réduction de la biodiversité, la pauvreté et les droits de propriété).

Pour les besoins du présent document, il conviendrait de commencer par examiner les affaires dans lesquelles les *règles* commerciales et l'environnement ont effectivement été en conflit. En fait, le nombre d'affaires soumises au GATT/à l'OMC et dans lesquelles des mesures environnementales ont été contestées est très faible. L'OMC a enregistré en tout huit différends concernant des mesures environnementales depuis les débuts du GATT/OMC[33] :

---

[33] Source : Site Web de l'OMC au sujet des différends en matière d'environnement. Une interprétation plus large de ce qui constitue une affaire relative à l'environnement permettrait d'allonger encore cette liste. Par exemple, le différend récent entre le Canada et l'Australie au sujet de la prohibition à l'importation décrétée par cette dernière à l'endroit du saumon comportait un aspect lié à l'environnement puisque les mesures australiennes étaient en grande partie motivées par la nécessité d'une mise en quarantaine afin de prévenir l'introduction au niveau local de certaines maladies des salmonidés.

- *États-Unis — Prohibition à l'importation de thon et de produits du thon en provenance du Canada.* Dans cette affaire, qui remonte à 1982, le Canada a contesté avec succès une restriction imposée par les États-Unis sur les importations de thon en provenance du Canada par représailles contre l'arrestation par les autorités canadiennes de bateaux de pêche américains pratiquant illégalement la pêche au chalut dans les eaux canadiennes.

- *Canada — Mesures affectant l'exportation de harengs et de saumons non transformés.* Dans cette affaire survenue en 1988, les États-Unis ont contesté avec succès les restrictions à l'exportation de saumon et de hareng non transformés canadiens qui, d'après ce que prétendait le Canada, s'inscrivaient dans un plan de gestion des ressources halieutiques visant à préserver les stocks de poissons.

- *Thaïlande — Restrictions à l'importation et taxes intérieures touchant les cigarettes.* Dans cette affaire, qui remonte à 1990, les États-Unis ont contesté avec succès une restriction à l'importation de cigarettes imposée par la Thaïlande qui prétendait que des produits chimiques et d'autres additifs contenus dans les cigarettes américaines pourraient rendre celles-ci plus nocives que les produits chimiques et les autres additifs contenus dans les cigarettes thaïlandaises.

- *États-Unis — Restrictions à l'importation de thon (Affaire Thon-Dauphin).* Dans cette affaire survenue en 1991, le Mexique et d'autres pays ont contesté les restrictions imposées par les États-Unis sur les importations de thon en provenance des pays qui ne se conformaient pas à la réglementation environnementale américaine visant à protéger les dauphins des filets tendus pour pêcher le thon. Le groupe spécial a tranché contre l'interdiction américaine en invoquant l'application extraterritoriale des lois nationales, mais a établi que la politique américaine qui exige que les produits du thon soient assortis d'une étiquette portant une mention relative à la « protection des dauphins » (laissant ainsi aux consommateurs le choix d'acheter ou non

le produit) était compatible avec les règles de l'OMC. En l'occurrence, le rapport n'a pas été adopté (et ne fait pas donc pas partie de la législation du GATT/de l'OMC); le Mexique et les États-Unis ont négocié un règlement bilatéral.

- *États-Unis — Restrictions à l'importation de thon (Affaire Thon-Dauphin II).* Dans cette affaire, qui remonte à 1994, l'Union Européenne (UE) a intenté une action du même genre, qui est restée elle aussi sans résolution. Même si le groupe spécial a encore tranché contre les États-Unis, le différend est devenu caduc avec la transition du GATT à l'OMC.

- *États-Unis — Taxes sur les automobiles.* Dans cette affaire survenue en 1994, l'UE a contesté trois mesures fiscales américaines : taxe de luxe et taxe pour consommation dépassant un niveau cible imposées sur les automobiles (qui s'appliquaient respectivement aux voitures vendues 30 000 $ ou plus et aux voitures dont la consommation n'atteignait pas 22,5 milles au gallon) et ce qu'on a appelé la Corporate Average Fuel Economy regulation (CAFE) qui exigeait, pour économiser l'essence, que la consommation moyenne des voitures particulières fabriquées aux États-Unis ou vendues par un importateur ne soit pas inférieure à 27,5 milles au gallon. Les entreprises qui étaient à la fois des importateurs et des fabricants nationaux devaient calculer des économies d'essence moyennes séparées pour les automobiles particulières importées et pour les automobiles particulières fabriquées au pays. Le groupe spécial a jugé les deux premières mesures compatibles avec le GATT, mais a trouvé discriminatoire la prescription du CAFE imposant une comptabilité séparée pour les voitures importées. De toute façon, le rapport du groupe spécial n'a jamais été adopté.

- *États-Unis — Normes pour l'essence reformulée et l'essence classique.* Dans cette affaire survenue en 1995-1996, le Venezuela et le Brésil ont contesté avec succès les règles

américaines relatives aux caractéristiques chimiques de l'essence importée en faisant valoir qu'elles étaient plus strictes que les règles applicables à l'essence raffinée au pays.

- *États-Unis — Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes (Affaire Crevettes-Tortues).* Dans cette affaire, qui remonte à 1997-1998, l'Inde, la Malaisie, le Pakistan et la Thaïlande ont déposé avec succès une plainte conjointe contre l'interdiction américaine d'importer des crevettes prises sans les mesures de sauvegarde établies par les États-Unis en ce qui concerne les tortues de mer en danger de disparition. Même si l'OMC a décidé que les mesures visant à protéger les tortues de mer seraient légitimes en vertu de l'article XX du GATT, elle a rendu une décision défavorable aux États-Unis parce que les mesures en question établissaient une discrimination entre ses membres, donnant aux pêcheurs des pays de l'hémisphère occidental — principalement les pays des Caraïbes — une assistance financière et une assistance technique et des périodes de transition pour commencer à utiliser des dispositifs d'exclusion des tortues plus longues qu'aux pêcheurs des plaignants.

Plusieurs observations s'imposent ici. *Premièrement*, fait assez remarquable, les États-Unis sont partie dans chacune de ces affaires, et sauf dans deux, sont la partie amenée devant l'OMC, un fait qui pourrait expliquer la place relativement grande qu'occupe cette question. *Deuxièmement*, la partie qui défend la mesure environnementale a toujours perdu, mais pour des motifs différents : a) application extraterritoriale de ses propres lois (*Thon-Dauphin*); b) application discriminatoire des mesures environnementales qui autrement ont été maintenues valides (*Crevettes-Tortues*, *Essence reformulée*, *CAFE*); ou c) représailles sans autorisation (*États-Unis-Thon*). Aucune de ces affaires n'a porté sur le bien-fondé des objectifs environnementaux des mesures contestées. *Troisièmement*, aucune des mesures mises en œuvre en conformité avec les

accords environnementaux multilatéraux qui contiennent des dispositions liées au commerce n'a fait l'objet d'une contestation en matière de commerce auprès du GATT/de l'OMC. *Quatrièmement*, la plupart des affaires sont récentes; en fait, à part deux, elles ont toutes été instruites dans les années 1990 à la fin d'une période de grande expansion de la réglementation environnementale et d'autres réglementations dans les pays de l'OCDE. *Cinquièmement*, dans le prolongement du point précédent, le nombre d'affaires environnementales est infinitésimal par rapport au nombre de réglementations environnementales qui ont été instaurées à l'échelle mondiale; si l'on tient compte du fait qu'il est très souvent possible d'utiliser des réglementations environnementales à des fins protectionnistes, sans compter que la tentation d'agir de la sorte est non moins considérable et qu'il se peut toujours qu'il s'agisse bêtement d'une réglementation mal conçue, c'est un peu surprenant qu'il n'y en ait pas plus.

Cela dit, il n'y a tout simplement pas de « preuves évidentes » ici que les règles commerciales portent atteinte aux réglementations environnementales dans les pays développés ni que les réglementations environnementales sont utilisées avec succès à des fins de « protectionnisme vert » dans les pays développés. Manifestement, les règles commerciales restreignent le choix de la formulation réglementaire et défient donc dans une certaine mesure l'intelligence des autorités réglementaires; toutefois, le véritable défi qui se pose dans la conception des règlements semblerait résider non pas dans le façonnement de règles environnementales qui ne soient pas discriminatoires du point de vue du commerce mais plutôt dans l'élaboration de règles qui soient à la fois environnementales *et* effectivement protectionnistes du point de vue du commerce.

Passons maintenant de l'incidence des règles commerciales à l'incidence du commerce même; d'aucuns ont prétendu que le commerce influe sur l'environnement par le « froid réglementaire » (réglementations environnementales non adoptées en raison des pressions de la compétitivité découlant du commerce) et en déclenchant une « course vers le fond » (l'émasculation de réglementations jadis rigoureuses pour

soutenir la concurrence des territoires dans lesquels les règlements sont plus lâches). Les deux arguments reposent sur le fait que le commerce ou le potentiel de commerce (ou sinon le mouvement de la production vers le territoire où les régimes sont lâches sur le plan environnemental) exerce une influence harmonisante puissante sur la réglementation nationale. Toutefois, devant l'évidence que « les frontières importent », on ne peut que conclure qu'une telle influence harmonisante puissante n'existe pas et que les États ont beaucoup de latitude pour adopter la réglementation sociale qu'ils veulent. Ce seul fait nous amène à nous attendre à ce qu'il manque de données empiriques pour vérifier l'une ou l'autre hypothèse. En fait, tandis que l'argument du « froid réglementaire » n'est ni prouvable ni improuvable étant donné qu'il concerne une situation contre-factuelle (c'est-à-dire une situation qui régnerait s'il n'y avait pas de commerce), l'argument de la « course vers le fond » semble absolument en opposition avec la prolifération des réglementations environnementales dans les pays de l'OCDE. Dans son examen des ouvrages portant sur les questions de commerce et d'environnement, Rob Stranks conclut que ni l'une ni l'autre affirmation n'est appuyée par les faits[34].

D'où vient donc que les esprits s'échauffent dans ce débat? La controverse suit souvent de près l'échec. La difficulté ici semble en bonne partie ne pas être ce qui a été fait mais plutôt ce qui *n*'a *pas* été fait – en particulier pour empêcher que des dommages soient causés au patrimoine naturel international. Tout le monde s'entend ou presque pour dire que le « patrimoine naturel international » n'a pas été bien protégé ou bien géré : les exemples souvent cités incluent l'épuisement de la couche d'ozone, le changement climatique, l'extinction d'espèces, la pollution des écosystèmes les plus éloignés et l'effondrement

[34] Voir « Trade and Environment: Post-Seattle Looking Forward », de R. Stranks, dans *Examen de la politique commerciale 2000, op. cit.*

des grandes pêches basées sur les stocks de poissons migrateurs[35].

Bien que le fonctionnement des règles commerciales ne soit pas en cause dans cet échec (le patrimoine naturel international fait l'objet d'accors multilatéraux sur l'environnement (AME) et que, comme on l'a vu précédemment, aucune action prise en conformité avec un AME n'a été contestée à l'OMC), le rôle du commerce, lui, est montré du doigt au moyen de l'argument de l'« empreinte écologique »[36]. Cette thèse applique la même logique que celle qui sous-tend l'approche des permis échangeables utilisée pour atteindre des niveaux de réduction des émissions globales cibles, c'est-à-dire que les déficits écologiques dans des pays (par exemple, émission de plus de dioxyde de carbone que ce que le puits de carbone national peut absorber) peuvent être équilibrés par les surplus écologiques dans d'autres pays.

Pour plusieurs, c'est une question de bonne conduite des affaires publiques; en effet, si les questions environnementales font intervenir des externalités quantifiables, elles devraient pouvoir être résolues par une bonne conduite des affaires publiques[37]. Toutefois, dans un contexte où le prix des

---

[35] Pour une analyse du rôle que cela a joué sur le plan de la participation de la société civile à l'OMC, voir « Commerce et société civile : vers une plus grande transparence du processus d'élaboration de la politique », de J.M. Curtis, dans *Examen de la politique commerciale 2000*, *op. cit.*

[36] Voir par exemple, *Ecological Footprints of Nations: How Much Nature Do They Use? – How Much Nature Do They Have?*, de Mathis Wackernagel et coll., http://www.ecouncil.ac.cr/rio/focus/report/english/footprint

[37] Bagwell et Staiger font valoir que, telle qu'elle est, l'OMC pourrait très bien faciliter la gestion des externalités pécuniaires associées aux choix à faire concernant les normes environnementales. S'agissant de l'incitation à détourner les pressions protectionnistes sur les tarifs, qui sont assujettis à des règles, vers les normes relatives au travail et à l'environnement, qui ne le sont pas, ils soutiennent que [TRADUCTION] « les gouvernements peuvent conserver le droit de fixer unilatéralement leurs normes nationales sans sacrifier l'efficacité à l'échelon mondial sous réserve de restrictions pertinentes quant aux choix qui contrebalancent cette incitation » (non souligné dans l'original). Voir « Domestic Policies, National Sovereignty

ressources épuisables n'est pas fixé comme il faut par les économies de marché[38], où toutes les nations n'ont pas une réglementation environnementale adéquate[39] et où des cadres de comptabilité partiels et des cadres de mesure inadéquats font que les gestionnaires du secteur public sont dans le vide quant aux niveaux effectifs du stress écologique[40], le commerce

---

and International Economic Institutions », de K. Bagwell et R.W. Staiger, *Document de travail 7293*, NBER; disponible sur le site http://www.nber.org/papers/w7293.

L'application de cette approche dépend toutefois jusqu'à un certain point des notions du marché en matière de goûts et de préférences lorsqu'il s'agit du rapport risque-avantage. Par exemple, si l'on peut définir, disons la protection de l'environnement en termes de goûts ou de préférences, l'application de l'ensemble des choix sociaux mène ensuite à la légitimité des choix qui se traduisent en fin de compte par des dommages pour l'environnement. Les préférences ou goûts varieront d'une population à l'autre en ce qui concerne la pureté de l'air ou de l'eau; dans le cas présent, les mécanismes du marché (p. ex., l'application du principe du pollueur payant) composeraient de manière flexible avec les externalités de manière à maximiser le bien-être. Toutefois, il est difficile d'imaginer un « goût » pour l'extinction d'un plus ou moins grand nombre d'espèces; en conséquence, cette notion de bonne conduite des affaires publiques a ses limites.

[38] Cette proposition est généralement inattaquable puisque la fixation des prix par le marché est fonction des préférences de l'heure, c'est-à-dire celles de la génération courante, et favorise donc une consommation à plus court terme que s'il s'agissait des préférences de sociétés pour qui, de par leur longévité indéfinie, la consommation future compterait davantage que ce n'est le cas avec les choix de consommation personnels.

[39] Prenons par exemple l'habitat de l'orang-outan des forêts tropicales humides et le marché international du contreplaqué, un choix non équivoque est fait à l'heure actuelle en faveur du contreplaqué à meilleur prix au détriment des orangs-outans et, dans une certaine mesure, en raison d'une réglementation déficiente dans les pays qui abritent des orangs-outans. Si l'on se place du côté de l'orang-outan – et de ceux qui ont formé des groupes d'intérêts en leur nom – le commerce est responsable en grande partie du problème – même si, et dans presque tous ces cas, le commerce n'est qu'un facteur parmi de nombreux autres (p. ex., en l'occurrence, les pressions de la population *lebensraum* sont également un facteur important).

[40] Le mouvement en faveur de la comptabilité permettant de calculer un « PIB vert » s'est donné pour mission d'améliorer la situation dans ce domaine. Les tenants de la thèse de l'empreinte écologique font valoir en

pourrait produire – et même encourager – une croissance non durable.

Le lien théorique posé en principe par l'argument de l'empreinte écologique étant par conséquent puissamment établi, les conséquences pour les politiques à adopter amènent donc maintenant à se demander si la planète a atteint sa « capacité de charge », une question qui déborde amplement le cadre du présent document. Il faut toutefois, et c'est ce que nous ferons plus loin, évaluer dans quelle mesure la politique commerciale peut servir à régler ce genre de question.

Commerce et normes du travail

La question du commerce et des normes fondamentales du travail présente aussi plusieurs caractéristiques pertinentes ici. Les normes fondamentales du travail peuvent susciter diverses questions liées à la rémunération et au milieu de travail qui entrent dans le calcul de la compétitivité (par exemple « salaire vital », conditions de travail dangereuses, indemnisation pour accident du travail et négociation collective); cet aspect du débat sur le commerce et le travail sera abordé plus loin dans le document. Ce qui nous intéresse surtout ici, ce sont les questions qui portent sur les droits fondamentaux de la personne, y compris la non-discrimination dans l'embauche et la rémunération (Conventions de l'OIT n^{os} 100 et 111), la main-d'œuvre enfantine (Convention de l'OIT n^{o} 138) et le travail forcé (Conventions de l'OIT n^{os} 29 et 105)[41].

---

outre qu'une mesure biophysique imprécise cache la mesure dans laquelle la technologie qui semble atténuer les pressions sur l'écologie, p. ex. filtres ou systèmes de traitement des eaux usées, réduit en fait l'intrant en capital naturel. Voir l'analyse de Wackernagel et coll., *op. cit.*

[41] Voir *Trade and Labour*, de W.A. Dymond, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (polycopié), p. 4. Les conventions de l'OIT pertinentes sont tirées de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail (1998).

Ces questions ne sont pas directement liées au commerce, mais plutôt aux choix des politiques dans les territoires étrangers. Néanmoins, si ces choix des politiques sont basés sur les possibilités de production permises par le commerce, alors le commerce est en jeu. Cela soulève la question de savoir dans quelle mesure les règles commerciales peuvent être utilisées pour régler ces questions. À cet égard, il y a plusieurs points à considérer[42] :

Premièrement, le recours à des mesures correctives commerciales pour régler ces questions ferait en sorte que les problèmes ne seraient réglés que dans les secteurs fortement exposés au commerce international. Si les questions se présentent dans des secteurs peu exportateurs (par exemple, la main-d'œuvre enfantine est, d'après l'OIT, peu représentée dans les produits exportés), les mesures commerciales devraient viser l'ensemble de l'économie, frappant directement beaucoup de gens qui sont pas concernés par la pratique en question (et qui pourraient avoir peu de recours en réparation dans les pays dotés de cadres distributionnels inadéquats) et ayant probablement des conséquences négatives pour la pauvreté.

Deuxièmement, si le problème se manifeste au niveau industriel (par exemple la main-d'œuvre enfantine dans les fabriques de tapis), les mesures commerciales devraient avoir pour objectif de modifier les politiques nationales d'ordre supérieur en œuvre dans la nation visée (par exemple les systèmes d'éducation publique et les politiques sociales) et non pas simplement d'empêcher la participation des enfants à la production des biens échangés. L'utilité du commerce comme instrument est donc beaucoup moins grande que si l'objectif visé était simplement les pratiques industrielles.

Troisièmement, les mesures commerciales régleraient les questions dans les pays dont les politiques sont contestées, laissant non résolus les problèmes analogues ailleurs. Comme les pays plus pauvres et moins développés, qui ont en général les pires conditions de travail, sont aussi ceux qui commercent

---

[42] Cette analyse reprend en bonne part les propos de W. A. Dymond, dans *Trade and Labour, op. cit.*

le moins, une approche basée sur des règles aurait une tendance inhérente à viser les maux qui sont moins grands dans les pays commerçants et à ignorer systématiquement les pires abus dans les pays non commerçants.

Quatrièmement, comme elle n'est pas liée à un produit mais à un processus, la question se rapporte au débat sur les méthodes de procédé et de production non liées à un produit qui relèvent du domaine des obstacles techniques au commerce et se heurte à bon nombre des mêmes obstacles techniques que ceux qu'on trouve dans les différends commerciaux.

Cinquièmement, le système de l'OMC privilégie la consultation et le règlement à l'établissement de règles. Advenant un règlement, la plainte peut être retirée sans qu'aucune décision juridique officielle n'ait été prise. Cela pourrait produire le résultat pervers selon lequel la source de la plainte demeurerait effective et tolérée comme faisant partie intégrante des droits et obligations découlant de l'OMC. Ou bien, si le pays sanctionné choisit de tolérer les sanctions (ce qui pourrait être optimal pour lui si le volume du commerce affecté est petit ou pourrait facilement être détourné vers des marchés tiers, une considération importante ici vu que le droit de représailles est uniquement accordé à la partie plaignante et que des sanctions multilatérales ne sont pas autorisées), les mesures correctives prévues à l'OMC seraient épuisées sans avoir affecté la pratique offensante.

Sixièmement, en pratique, la plupart des plaintes viendraient des États-Unis et de l'UE et viseraient les pays en développement, renforçant ainsi la division nord-sud et concourant aux tensions géopolitiques.

Enfin, ce qui n'est pas sans importance, le système commercial aurait par le fait même intégré en son sein de nouveaux mécanismes de protection conditionnelle (qui, d'après ce qu'on a vu avec d'autres mécanismes du genre, mènent en général à des abus à des fins protectionnistes).

Ce sont là des arguments assez convaincants; toutefois, il y a quelques considérations d'ordre pratique qui pourraient tempérer la conclusion à laquelle ils mènent. Entre autres, pour prendre l'exemple d'une politique nationale, le régime fiscal est

souvent utilisé pour promouvoir des objectifs de politique – par exemple pour stimuler la recherche et le développement ou pour améliorer le bien-être des enfants – qui n'ont aucun rapport, et qui en fait nuisent au rôle premier du régime fiscal qui est de produire des revenus pour financer les activités du gouvernement. Néanmoins, dans un monde où il y a souvent plus d'objectifs établis que d'instruments pour les atteindre, les pays doivent utiliser tous les instruments à leur disposition[43]. De toute évidence, le recours à la politique commerciale en ce sens pour promouvoir des objectifs dans les domaines « liés au commerce » (ou dans des domaines « non liés au commerce » comme M. Bhagwati les appelle en condensé) n'est pas nécessairement à exclure, même si la raison d'être de la politique commerciale ne le recommande pas. Toutefois, ce qui est tout aussi évident, c'est que tout comme le recours généralisé au système fiscal a produit des codes fiscaux extrêmement compliqués qui peuvent laisser les gouvernements dans le vide quant aux effets nets d'une politique, le recours généralisé au système commercial à des fins non commerciales pourrait bien produire plus de mal que de bien et serait mal avisé.

De plus, la disposition à utiliser l'OMC ou d'autres instruments commerciaux pour promouvoir de tels objectifs de politique peut relancer la revitalisation des institutions internationales moribondes, qui sont l'instrument le plus approprié. Cet argument a été avancé en rapport avec l'OIT qui, en raison des pressions exercées pour qu'on incorpore les normes du travail à l'OMC, « obtient beaucoup plus d'attention, beaucoup plus d'appui politique et beaucoup plus de ressources pour s'occuper des normes fondamentales du travail, en

---

[43] Pour bien comprendre l'énormité de certains problèmes avec lesquels la communauté internationale doit composer d'une certaine façon, au moment de l'entrée en vigueur de la Convention 192, Global March, un groupe de militants contre le travail des enfants, signalait que quelque 250 millions d'enfants étaient sur le marché du travail, réduits à l'esclavage ou recrutés comme prostitués ou soldats. Voir « Report Explores Global Spread of Child Labor » sur le site childhood@globalmarch.org.

particulier celles qui ont trait à la main-d'œuvre enfantine »[44]. Il est intéressant de noter à cet égard que l'OIT a, en mars 2000, effectivement utilisé pour la première fois de son histoire son mécanisme de mise en application (article 33) contre le Myanmar, ce qui a mené à une réponse rapide des autorités de cet État[45].

Ce cas soulève, comme il a déjà été mentionné, la question de savoir si l'OMC est une organisation beaucoup plus musclée qu'une autre pourrait l'être : en bout de ligne, comme Elliott l'indique, l'OMC laisse les États membres prendre les mesures qui s'imposent pour remédier aux violations, mais ne suspend pas elle-même les avantages. Le processus de l'OIT n'est pas différent en principe – et en conséquence ne devrait pas être moins efficace – si on veut l'utiliser.

Création de richesse et préservation des contrats sociaux

La seconde catégorie de questions liées au commerce comprend les questions qui comportent un aspect distributionnel ou se rapportant à un « contrat social ». L'adoption du marché comme forme d'organisation économique entraîne nécessairement

---

[44] « The ILO and Enforcement of Core Labor Standards », de Kimberly Ann Elliot, *International Economics Policy Briefs*, Institute for International Economics, juillet 2000 (http://www.iie.com/NEWSLETR/NewsPP-6.htm). Elliott constate que la convention adoptée en 1999 et visant l'élimination des pires formes du travail des enfants (Convention 192 de l'OIT) est ratifiée à un rythme encore jamais vu dans toute l'histoire de l'OIT. Il y a peut-être une certain rapport ente cet empressement soudain et l'attention accrue accordée dans l'enceinte de l'OMC aux normes fondamentales du travail. Par exemple, à la première Conférence ministérielle de l'OMC tenue à Singapour en décembre 1996, les membres de l'OMC ont renouvelé leur engagement envers l'observation des normes fondamentales du travail internationalement reconnues, tout en rejetant le recours à des normes du travail à des fins commerciales protectionnistes. Par la suite, à la troisième Conférence ministérielle de l'OMC à Seattle, en décembre 1999, un certain nombre de propositions ont été soumises à l'examen des groupes de travail responsables des questions liées au commerce et au travail.

[45] Kimberly Ann Elliot, *op. cit.*

quelques conséquences, dont l'acceptation d'une inégalité des revenus comme une réalité fondamentale et la nécessité d'un filet de sécurité sociale pour atténuer l'incidence des fluctuations du marché sur les personnes. Toutefois, si les questions posées par le marché touchent à la distribution de la richesse, elles peuvent être réglées, littéralement, en leur consacrant de l'argent[46]. Autrement dit, peu importe les hésitations que l'on pourrait avoir ou les confrontations que la chose pourrait susciter, la richesse et sa distribution peuvent toujours être négociées dans un cadre de politique économique.

La libéralisation du commerce impose habituellement un ajustement interne, avec des gagnants et des perdants. Le résultat final dépend alors surtout de trois choses importantes. Premièrement, la libéralisation du commerce doit élargir la tarte à partager, rendant ainsi faisables les résultats optimaux au sens de Pareto – c'est-à-dire que l'ensemble peut être amélioré sans qu'aucun des éléments constitutifs ne voit sa situation empirer. Deuxièmement, il faut pouvoir composer de l'intérieur avec les conséquences distributionnelles[47]. Et troisièmement,

---

[46] Cela constitue bien entendu une exagération importante puisqu'il n'est pas vraiment possible de ramener toutes choses à des dollars et cents. Par exemple, les emplois constituent des « modes de vie » de même qu'une source de revenus, et l'ajustement industriel transforme parfois en villes fantômes des collectivités entières tributaires d'industries non concurrentielles. Les pertes sont difficiles à mesurer. Néanmoins, pour autant que l'on puisse quantifier grosso modo les avantages non pécuniaires d'un emploi en tant que revenu psychique, l'analyse de la question ne s'en trouve pas véritablement affectée.

[47] Tout comme les risques se gèrent plus difficilement au-delà des frontières qu'à l'intérieur d'un État, les conséquences distributionnelles d'un ajustement structurel au commerce sont plus compliquées que si elles font suite, par exemple, à des changements sur le marché intérieur. Au niveau de l'État-nation, les politiques de distribution et les filets de sécurité sociale visant à atténuer l'effet d'une restructuration, de compressions, de fermetures d'entreprises et de relocalisations, etc. peuvent être viables, du moins en principe, parce que s'il y a des perdants, il y a aussi des gagnants et, en bout de ligne, l'assiette fiscale s'accroît grâce à une plus grande efficience économique. Lorsque les forces du marché décident de la distribution au-delà des frontières nationales, la situation peut être très différente parce qu'à court terme les gagnants peuvent se retrouver en majorité d'un côté de

l'ajustement doit être assez rapide parce qu'au bout du compte la légitimité de la libéralisation comme politique dépend carrément des résultats[48].

---

la frontière (ou dans un groupe d'États présentant des caractéristiques similaires), et les perdants de l'autre côté.

Pour les « gagnants » (c.-à-d. les États qui bénéficient clairement à court terme de la libéralisation), l'assiette fiscale s'accroît et les besoins en matière de sécurité sociale diminuent, d'où la réduction des impôts. Notons parallèlement que les taux de change ont tendance à être relativement favorables, les marchés d'actifs en progression et les taux d'intérêt à la baisse, alors que cela n'aurait peut-être pas été le cas autrement. D'autre part, pour les « perdants » (c.-à-d. ceux dont les coûts d'ajustement à court terme l'emportent sur les avantages à court terme), l'assiette fiscale diminue et les besoins en matière de sécurité sociale augmentent; parallèlement, dans un contexte de capital mobile, il peut y avoir une certaine réticence à hausser les taux d'imposition. Ces pressions peuvent être accentuées en outre par des pressions à la baisse exercées sur les taux de change et les valeurs d'actifs et par des pressions à la hausse sur les taux d'intérêts.

Entre-temps, les tensions internes au sein d'une société « perdante » risqueraient d'être exacerbées si la libéralisation modifie la perméabilité des frontières à différents facteurs de production et à divers degrés et, comme cela tend à être le cas, si le capital devient relativement plus mobile que la main-d'œuvre et la main-d'œuvre spécialisée, elle-même relativement plus mobile que la main-d'œuvre non qualifiée. Dans de telles circonstances, les disparités dans la distribution des revenus se creusent au sein des économies. De la même manière, un plus gros roulement de main-d'œuvre attribuable à une restructuration laisse de nombreux travailleurs dans des emplois moins bien rémunérés, nonobstant le fait que, dans l'ensemble, la structure de l'emploi puisse, en raison de l'accroissement du commerce, évoluer vers des emplois plus productifs et mieux payés.

[48] Robert Keohane et Joseph Nye avancent l'argument pertinent que la légitimité du système commercial tient à ses résultats plutôt qu'à ses procédures « démocratiques ». Un manque d'efficacité serait, selon eux, à l'origine de la remise en question de la légitimité du système international au cours des dernières années – par exemple, les critiques dont le FMI a été la cible depuis quelques années découlent en grande partie de son manque d'efficacité lors de la crise asiatique – par contraste, l'OMS s'est méritée une quelconque reconnaissance pour avoir éradiqué la variole (quoique son action timide à l'égard du SIDA tende à effriter cette crédibilité). Voir « The Club Model of Multilateral Cooperation and the WTO: Problems of Democratic Legitimacy », communication de R. Keohane et J. Nye présentée à la conférence intitulée Efficiency, Equity and Legitimacy: the Multilateral

Malheureusement, la théorie économique ne permet pas vraiment de déterminer à quelle vitesse se fera l'ajustement, ni de déterminer à quel point la régression attribuable à l'ajustement structurel pourrait être profonde. Cela explique pourquoi les États ne concluent pas à la légère des accords de libéralisation du commerce et/ou de l'investissement – les gains éventuels doivent être assez importants pour justifier les divers risques et fardeaux du changement.

L'expérience du Canada à cet égard est examinée par Philippe Massé dans le document qu'il a présenté au Groupe de travail sur les enjeux commerciaux à l'échelle mondiale du RDMP[49]. D'après son examen des ouvrages parus sur le sujet, Massé conclut qu'à long terme le commerce semble avoir contribué de façon positive à la croissance de l'emploi au Canada, mais qu'il a fait perdre des emplois dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre et faible intensité de technologie qui emploient beaucoup de travailleurs peu spécialisés. Fait aussi important, l'auteur souligne que le roulement sur le marché du travail est très grand, et en fait beaucoup plus grand que les effets qui pourraient être attribués à la libéralisation du commerce.

En ce qui concerne l'incidence sur les salaires, l'auteur conclut que l'élargissement des différences de salaires enregistré au Canada tient principalement aux tendances structurelles observées dans les caractéristiques démographiques de la main-d'œuvre et aux tendances observées dans les structures institutionnelles et ne peut être attribué ni au commerce ni au changement technologique, bien que le déplacement de la demande au profit des travailleurs plus qualifiés soit dû davantage à la technologie qu'au commerce.

Trading System at the Millennium, au Center for Business and Government, à l'Université Harvard, les 1er et 2 juin 2000.

[49] Voir « Trade, Employment and Wages: A review of the literature », de P. Massé, dans *Examen de la politique commerciale 2000, op. cit.*

Comme il faut des politiques du marché du travail efficaces pour faciliter les ajustements du marché attribuables au changement technologique et au changement démographique, il n'est pas fondé de réduire le commerce ou l'investissement ou encore de ralentir la libéralisation pour des motifs de contrat social. Pour résumer, la politique commerciale peut dans les faits « resquiller » pour ce qui est de toute façon une obligation institutionnelle pour les économies qui adoptent un système de marché en premier lieu.

Réglementation économique et réglementation technique

La troisième catégorie de réglementation nationale repérée plus haut est celle des réglementations économiques et des réglementations techniques. En principe, il devrait être plus facile de faire cadrer les réglementations économiques nationales avec les règles internationales, vu qu'en général, les gouvernements devraient être impartiaux dans les mesures à prendre pour atteindre des résultats efficaces; or, en pratique, ce n'est pas le cas à cause des différences dans les conditions initiales d'un territoire à un autre et des difficultés générales de « second choix » posées par le fait que la sous-optimalité soit la règle et non pas l'exception.

Cela dit, il conviendrait de jeter un coup d'œil sur l'un des exemples d'intrusion des règles internationales dans l'espace-politique national les plus discutés pour voir si des leçons peuvent être tirées quant à la façon de traiter de manière plus générale l'éventail manifestement très grand de ces intrusions. L'Accord relatif aux aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) est un bon cas type à cet égard parce qu'il revient plus ou moins à une réglementation purement économique et pourrait être considéré comme le « premier coup usuel » dans des lancements de nouveaux programmes de politique commerciale. Les critiques de nature technique sont particulièrement intéressantes ici. À cet égard, l'Accord relatif aux ADPIC a été critiqué pour :

- des raisons économiques et techniques :
  - création de rentes plus grandes que ce qui serait optimal pour stimuler l'innovation[50]; et
  - le choix même de la création de rentes par l'octroi de droits monopolistiques au lieu d'autres formes de protection des droits de propriété intellectuelle, choix qui introduit notamment des limitations à la concurrence dans le droit international;
- des raisons de bien-être économique plus générales : protection unilatérale des droits des producteurs sans considération correspondante pour les droits des consommateurs; et
- des raisons juridiques : l'Accord risque d'amoindrir le droit de faire valoir directement leurs droits devant les tribunaux nationaux que les conventions de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) confèrent aux personnes.
- questions de procédé : l'Accord relatif aux ADPIC enclenche un régime de fond particulier qui sera très difficile à ajuster étant donné qu'il doit faire l'objet d'un consensus.

La question que ces critiques soulèvent est de savoir s'il est raisonnable de penser qu'un cadre de réglementation

---

[50] La propriété intellectuelle est une question complexe; il y a un débat libre sur le degré de protection requis pour fournir les incitations à la recherche et au développement qui stimulent l'innovation. Par exemple, le rôle de la connaissance tacite est considéré par certains analystes comme un facteur très important qui conditionne la capacité d'utiliser effectivement un savoir formel (ou savoir « modèle » qui est déjà copié), ce qui garantit à la propriété intellectuelle une bonne protection même en l'absence de réglementation. Voir à ce propos la communication intitulée « Knowledge, Absorptive Capability, and Organizations », de R. N. Langlois, au Symposium sur les perspectives économiques tenu par l'APEC en 1998 (Secrétariat de l'APEC, Singapour, 1998), p. 67-73. De plus, le degré de protection jugé optimal varie largement selon le secteur. Dans certains cas, la technologie peut être reproduite facilement par l'ingénierie inverse ou se retrouver dans un produit pouvant être copié aisément (p. ex., une céréale résultant de manipulations génétiques qu'il suffit de faire pousser pour obtenir un nombre illimité d'exemplaires). Mais il ne s'agit pas là d'une condition uniforme pour tous les secteurs.

économique solide sur le plan du choix et de la formulation des instruments puisse ressortir de négociations internationales, si ces négociations visent au moins à produire des résultats réglementaires positifs. Deuxièmement, même si un régime optimal peut être ainsi négocié, est-il judicieux d'implanter un régime donné dans un accord international difficile à changer quand l'évolution de la situation pourrait justifier des modifications de temps à autre[51]?

---

[51] Cela pose déjà des inquiétudes étant donné certains développements en biotechnologie et les dispositions de l'Accord relatif aux ADPIC qui vont jusqu'à exclure certaines découvertes biologiques. L'Accord relatif aux ADPIC soulève la controverse à divers autres égards. Une analyse complète de cette question équivaudrait à une digression, mais force est d'admettre que les enjeux sont dignes de mention. Premièrement, certains estiment irrégulier que l'Accord relatif aux ADPIC rentre dans le cadre multilatéral puisqu'il n'a pas permis un échange d'avantages entre les membres de l'OMC mais bien un transfert de revenus des pays en développement aux pays développés (pour un modèle intéressant de la théorie des jeux concernant une estimation des pertes pour les pays en développement découlant de l'abaissement asymétrique à des niveaux symétriques de protection finale contrairement aux pratiques du GATT vis-à-vis des tarifs, qui consistaient en l'abaissement symétrique à des niveaux asymétriques de protection finale, voir « The TRIPS Disagreement: Should GATT Traditions Have Been Abandoned? », de J.D. Gaisford et R. S. Richardson, dans *The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy*, vol. 1. n° 2. 2000, p. 137-170). Cette analyse souligne néanmoins la nature fondamentalement commerciale de l'Accord et l'on pourrait tout aussi bien se demander pourquoi il n'est pas légitime d'échanger une considération commerciale contre une autre de type différent. En outre, dans les faits, les pays en développement ont retiré certains avantages, comme en témoigne la décision récente de l'Inde d'exiger des redevances des entreprises pharmaceutiques occidentales pour l'utilisation de plantes médicinales employées originalement dans la médecine traditionnelle indienne (voir l'article intitulé « The Trade Agenda », dans *The Economist*, édition du 11 novembre 2000, p. 83). Étant donné que les pays tropicaux abritent la vaste majorité des espèces du globe, cela ouvre aux pays en développement d'énormes possibilités qui n'avaient peut-être pas été envisagées au moment de l'Uruguay Round (voir « The Uruguay Round North-South Grand Bargain », communication présentée par S. Ostry lors de la conférence intitulée The Political Economy of International Trade Law, à l'Université du Minnesota, les 15 et 16 septembre 2000, p. 21). Qui plus est, en autant que soit stimulée l'innovation dans une certaine mesure et dans au moins

Cette question est compliquée dans une certaine mesure par le fait qu'une bonne partie de la force fondamentale de l'Accord relatif aux ADPIC vient de son intégration aux accords internationaux de fond en vigueur comme les Conventions de Berne, de Rome ou de Paris. Toutefois, cet accord incorpore également ses propres dispositions de fond[52]. De plus, les critiques formulées ci-dessus valent également pour l'incorporation indirecte de mesures de fond, si ces dernières sont convenues dans un régime de mise en œuvre différent de celui de l'Accord relatif aux ADPIC.

Toutefois, en enchâssant une réglementation de fond dans le cadre de règles multilatérales, l'Uruguay Round a commencé à limiter la souplesse que les principes du GATT donnaient à la politique nationale, c'est-à-dire qu'avant, les mesures de politique n'étaient assujetties qu'aux principes primordiaux de la non-discrimination entre les partenaires commerciaux et au recours à la mesure requise pour atteindre des objectifs de politique nationaux introduisant le moins de distorsions possible dans le commerce.

Enfin, l'Accord relatif aux ADPIC comprend une disposition qui est difficile à justifier étant donné l'analyse qui est faite dans le présent document : en vertu de l'article 8 de l'Accord relatif

---

quelques pays développés, les retombées s'accroîtront dans le monde en développement. L'assurance d'une protection de la propriété intellectuelle a également éliminé certains obstacles aux importations par les pays en développement de biens comportant de la technologie avancée et à l'investissement direct étranger dans les domaines exposés au piratage, générant encore là des avantages économiques additionnels (p. ex., voir « Are Patents a Barrier to U.S. Exports », dans le *Journal of International Economics*, vol. 48, n° 1, p. 151-178). De surcroît, l'Accord relatif aux ADPIC a ajouté une importante « flèche à l'arc » des pays en développement en faisant pression en faveur de la rétorsion contre les pays développés (p. ex., l'Organe d'arbitrage pour le différend sur la banane entre l'UE et l'Équateur a affirmé que le retrait de concessions basées sur l'Accord relatif aux ADPIC était possible).

[52] À titre d'exemple, l'Accord relatif aux ADPIC spécifie la protection qu'il convient d'accorder aux programmes informatiques.

aux ADPIC, même « les mesures nécessaires pour protéger la santé publique et la nutrition et pour promouvoir l'intérêt public dans des secteurs d'une importance vitale pour leur développement socio-économique et technologique » doivent être compatibles avec les dispositions de l'Accord – en d'autres mots, les objectifs socio-économiques vitaux doivent céder le pas aux objectifs de l'Accord relatif aux ADPIC s'il y a un conflit de mise en œuvre[53].

Le fin mot, toutefois, est qu'à la fin de l'an 2000, quelque 70 pays n'avaient pas encore mis en œuvre leurs engagements découlant de l'Accord relatif aux ADPIC, l'analyse des problèmes de mise en œuvre n'avait pas permis de trouver des solutions possibles et les pressions en vue d'une réévaluation fondamentale de la situation s'intensifiaient pendant que les nouvelles questions s'accumulaient et que des ajustements

---

[53] À cet égard, l'Accord relatif aux ADPIC a été attaqué pour des raisons d'ordre moral, à savoir pour avoir contribué à la tragédie humaine du SIDA dans les pays pauvres à cause de la question des licences obligatoires pour des médicaments pouvant sauver la vie des personnes atteintes. Il sera intéressant de voir comment des pays réagiront à un conflit politique de cette nature. Un recours en violation de l'Accord relatif aux ADPIC nécessiterait que des administrations – probablement les États-Unis et/ou l'UE – déposent une plainte auprès de l'OMC. Dans ce genre de situation, la politique s'opposerait à la plainte déposée en premier lieu (en fait, les États-Unis ont choisi de s'attaquer aux problèmes que posaient leurs lois en matière de propriété intellectuelle pour les pays d'Afrique sub-saharienne en quête d'accès équitable aux médicaments contre le SIDA – voir l'analyse de J. Vellinga, *op. cit.*). Si une plainte était déposée, la situation du pays en développement susciterait probablement beaucoup de sympathie au sein de l'OMC. Même si certaines mesures de représailles étaient autorisées, celles-ci devraient suivre la voie démocratique aux États-Unis et dans l'UE et, encore une fois être assujetties à la politique. Même dans le cas très improbable où des mesures de représailles seraient prises effectivement, le pays en développement pourrait simplement les subir, comme l'UE subit la rétorsion dans l'affaire du bœuf aux hormones, tout en se concentrant sur le détournement de ses exportations touchées vers des marchés tiers; étant donné que les exportations des pays en développement tendent à avoir une élasticité croisée de la demande plutôt élevée, cela ne serait pas trop difficile. Bref, il semble y avoir une invitation à ne pas se conformer à cet aspect de l'Accord relatif aux ADPIC, ce qui constitue une faille dans la conception de cet accord.

ponctuels importants (par exemple, par les compagnies pharmaceutiques concernant les médicaments essentiels) devaient déjà être faits.

Conclusion et orientations futures

Quoique l'analyse qui vient d'être faite illustre amplement la complexité des questions en jeu, il est possible de tirer un certain nombre de conclusions.

Premièrement, les questions de « valeurs » liées au commerce ne concernent pas que l'espace-politique national; certaines le sont, notamment le commerce et la santé, le commerce et la culture et des aspects du commerce et de l'environnement. D'autres relèvent toutefois du domaine de la politique étrangère – c'est-à-dire qu'elles concernent des conditions et des pratiques en vigueur dans des territoires étrangers. Celles-ci incluent notamment la question du commerce et des normes fondamentales du travail et la question du commerce et de l'environnement mondial.

Dans le passé, le système de règlement des différends de l'OMC avait tendance à éviter de se prononcer sur les avantages de la politique nationale en jeu dans une affaire commerciale, préférant s'en tenir à décider si le moyen pris pour atteindre le but désiré était compatible avec les règles de l'OMC. De plus, il n'a pas appuyé l'application extraterritoriale des politiques nationales.

Ces tendances vont dans deux sens. D'une part, elles aident à mettre les politiques nationales à l'abri des politiques commerciales, à condition qu'elles soient mises en œuvre d'une façon non discriminatoire, une question de formulation et non pas de fond. D'autre part, elles font des règles commerciales un moyen inefficace pour atteindre des objectifs de politique qui sont plus grands que les objectifs visés par les transactions commerciales, particulièrement par voie extraterritoriale dans des territoires étrangers.

Deuxièmement, la capacité de gestion des risques transfrontières est moins grande que la capacité de gestion des

risques intrafrontières. Cela donne à penser que la capacité d'étendre le commerce à des domaines où le risque est un facteur important viendra après l'expansion du rôle du marché à l'intérieur des frontières. Par conséquent, si l'on peut légitimement attendre de la politique commerciale qu'elle ouvre les marchés, là où ils existent, il ne faudrait probablement pas l'utiliser pour créer des marchés là où il n'y en a pas parce que cela risque de pousser les sociétés à aller plus vite et plus loin que ne le permettent les cadres mis en place pour gérer les questions liées au marché.

Troisièmement, les questions de « valeurs » concernent en général des biens publics qui sont dans un sens « non négociables » ou, en d'autres mots, qui sont sur le même pied ou qui priment sur la recherche de la richesse. Ces valeurs incluent la santé (vie physique), la culture (vie socio-culturelle) et l'environnement (vie écologique).

Dans un cadre national, les politiques gouvernementales limitent la portée du marché quand il est jugé nécessaire ou commode de mettre en équilibre l'atteinte des objectifs dans ces domaines et la recherche de la richesse. Dans un cadre international, on semble d'avis (dans les ouvrages écrits à ce sujet) que cela devrait être le cas aussi et que les règles commerciales devraient témoigner ce qu'on a appelé de la déférence substantielle (« substantial deference ») à l'égard des préférences nationales dans les cas où l'idée que les résultats déterminés par le marché sont incompatibles avec des valeurs et des principes politiques, sociaux et éthiques bien ancrés[54].

Des changements au corps des lois de l'OMC semblent s'imposer. Par exemple, la disposition de l'Accord relatif aux ADPIC qui donne préséance aux intérêts de propriété

---

[54] L'expression « déférence substantielle » est empruntée à l'article rédigé par Michael Trebilcock et Julie Soloway et intitulé « International Trade Policy and Domestic Food Safety Regulation: The Case for Substantial Deference by the WTO Dispute Settlement Body under the SPS Agreement » en vue de la conférence intitulée The Political Economy of International Trade Law, qui a eu lieu à l'Université du Minnesota, les 15 et 16 septembre 2000.

intellectuelle sur les objectifs socio-économiques vitaux lorsqu'il y a conflit de mise en œuvre semble nécessiter une révision (et ce, d'autant plus qu'on a déjà dû la renverser *de facto* dans l'affaire des médicaments contre le SIDA dans les pays durement touchés). La difficulté de témoigner d'une certaine déférence à l'égard des préoccupations culturelles selon la formulation actuelle de l'article XX (qui stipule qu'une mesure doit être compatible avec les autres règles compatibles avec l'OMC pour pouvoir donner lieu à une exception) donne également à penser que l'article XX doit aussi être modifié. Et l'Organe de règlement des différends devrait tenter, en exerçant un jugement essentiellement politique, de guider l'application des règles de l'OMC d'une façon qui minimise la friction systémique[55].

---

[55] Pour une analyse approfondie de la façon dont cela pourrait marcher dans le cadre de l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), voir l'article de M. Trebilcock et J. Soloway, *op. cit.* L'habile manière dont l'OMC a réglé l'affaire *Crevettes-Tortues* permet de penser que l'OMC peut être attentive à l'aspect politique et faire preuve de ce qu'au moins quelques observateurs considèrent comme une déférence convenable à l'égard des préoccupations environnementales sous-jacentes. En particulier, on a démontré que les renvois préambulaires de l'Acte final instituant l'OMC avaient joué un rôle important pour ce qui est de guider les décisions du groupe spécial et de l'Organe d'appel. Cela est démontré par W. A. Dymond dans *Environment and Trade: Lessons of the MAI, op.cit.* Parallèlement, il y a aussi la question péremptoire de savoir si le système de règlement des différends pourrait supporter la pression que lui imposerait une telle approche. Faire preuve de déférence signifie porter un jugement, ce qui dans ce genre d'affaire signifierait nécessairement un jugement sur le bien-fondé de la question de fond au cœur du litige commercial. Plutôt que d'améliorer les choses, c'est comme si l'on tombait de Charybde en Scylla. Cela donne à penser que la mesure dans laquelle on peut régler ces questions au moyen de l'activisme judiciaire au niveau de l'Organe de règlement des différends est très limitée et qu'il faudra conclure des accords formels sur chaque question délicate. Cela pourra probablement se faire dans le cadre d'un cycle de négociations, et d'autres solutions s'offriront donc vraisemblablement à l'avenir, mais le faible nombre d'affaires dans ce domaine rassure quelque peu sur l'érosion possible des politiques intérieures.

Quatrièmement, comme il est inévitable que les rendements de la richesse finissent par être décroissants et que l'élasticité-revenu des facteurs « qualité de vie » que sont la santé, la richesse de la culture et un environnement propre est positive et grande, les économies industrialisées relativement riches et les pays développés relativement pauvres sur le plan du revenu auront naturellement des structures de préférences différentes. Cela laisse entrevoir une OMC à deux vitesses pour ce qui est de l'inclusion de questions « de valeurs » liées au commerce.

Cinquièmement, l'adoption d'une économie de marché nécessite le développement de contrats sociaux, définis en termes larges, pour contrôler les risques pour les personnes. L'extension de la division du travail d'une base nationale à une base internationale/mondiale par l'entremise du commerce et de l'investissement ne diminue ni n'accroît cette nécessité. Et dans le contexte actuel des frontières « très nettes », il semblerait raisonnable de conclure que le commerce et l'investissement ne menacent pas la capacité des États-nations à préserver les contrats sociaux. La compensation pour l'obtention des gains du commerce semblerait être le témoignage d'une déférence substantielle à l'égard des règles commerciales, même quand elles parviennent jusqu'à l'intérieur des frontières (ce qui semble inévitable et de plus en plus probable) et même quand elles nécessitent des ajustements compensatoires aux contrats sociaux nationaux. Pour résumer, il n'y a pas de raison que la politique commerciale ne puisse dans les faits « resquiller » ce qui est de toute façon une prescription institutionnelle pour toute économie qui adopte un système de marché au départ.

Sixièmement, l'établissement de réglementations techniques de fond au niveau international par une procédure de négociation commerciale, où des considérations commerciales à court terme pourraient compromettre l'efficacité des règles, ne semble pas une bonne idée. Même l'incorporation de mesures substantives provenant d'autres accords internationaux est discutable si le contexte de mise en œuvre dans lequel ces accords ont été élaborés (sans compter la composition de la communauté qui a négocié ces accords et/ou qui y a adhéré

volontairement) diffère de celui de l'OMC. En général, cela donne à penser que les instruments de l'OMC devraient mettre l'accent sur les règles de procédure, comme c'est le cas par exemple de l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (l'Accord SPS) et qu'il faut éviter d'intégrer des règles de fond dans le corps des lois de l'OMC qui sont difficiles à modifier comme le fait l'Accord relatif aux aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (l'Accord relatif aux ADPIC).

Orientations futures

La politique commerciale (au moins dans son sens « législatif », qui signifie des négociations multilatérales en vue d'une libéralisation plus poussée et l'élaboration de nouvelles règles et/ou d'autres modifications aux règles existantes) fait actuellement halte. Selon certaines estimations, cette halte pourrait être longue – notamment si la négociation des modalités de l'accession de la Chine lui laisse peu de temps à court terme pour présenter des offres en vue d'une libéralisation encore plus poussée et si l'Union européenne finit par trouver qu'elle doit ajuster sa politique agricole en fonction de l'arrivée éventuelle de nouveaux entrants dans l'OMC avant le lancement d'un nouveau cycle plutôt qu'en même temps. En conséquence, il pourrait bien se passer un certain temps avant qu'on puisse élaborer une grande architecture de règles et/ou de relations entre les divers régimes réglementaires pour régler les questions examinées plus haut. En même temps, il est très possible que l'élaboration d'une telle grande architecture s'avère impossible, si la nature peu concluante des discussions sur la « cohérence » est un indice quelconque.

Dans l'intervalle, l'OMC ne reste pas immobile. Cela tient au fait que les négociations sur les accessions se poursuivent et que le mécanisme de règlement des différends continue de fonctionner. Les décisions et les interprétations générées par cette dernière activité aident non seulement à maintenir les flux commerciaux en huilant les rouages du système, mais aussi à

combler les lacunes, à clarifier les passages nébuleux qui pourraient se trouver dans le cadre juridique de l'OMC et à développer une base d'information qui pourra servir dans le prochain cycle de négociations.

Par conséquent, une longue halte dans les négociations pourrait être le résultat optimal pour l'OMC – et ne supposerait pas nécessairement une halte dans le développement du cadre multilatéral. Cela est probablement le cas étant donné que, comme la présente étude l'a montré, le système multilatéral est en quelque sorte à la croisée des chemins et qu'il faut bien réfléchir aux orientations futures qui devront être prises.

Commerce et société civile : vers une plus grande transparence du processus d'élaboration de la politique

John M. Curtis
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

John M. Curtis est conseiller principal en politique et coordonnateur, Politique commerciale et économique, au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Il est aussi président du Groupe de travail de l'IRP-RDMP sur les enjeux commerciaux à l'échelle mondiale, pour le compte de qui ce document a été rédigé. Le présent document s'inspire d'un article paru antérieurement dans Optimum, La revue de gestion du secteur public *(vol. 30, nº 2, juillet 2000) sous le titre « La participation des OSC aux négociations sur la politique commerciale » et est entremêlé d'observations formulées par Bill Singleton, de l'ACDI, ainsi que par David Lee et Dan Ciuriak, du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Les vues exprimées dans ce document n'engagent que l'auteur et ne doivent en aucun cas être attribuées au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international ni au gouvernement du Canada.*

Introduction

La participation des organisations de la société civile (OSC)[1] à l'élaboration de la politique commerciale est peut-être devenue *la* question à trancher dans le débat houleux et souvent acrimonieux

[1] Le terme « société civile » est à la fois très ancien et très nouveau. Les organisations de la société civile s'entendent ici au sens large et désignent de façon générale les groupes de personnes qui défendent certaines vues sur des questions de politique publique particulières.

sur le « déficit démocratique » qui entache, au dire de plusieurs, le fonctionnement du système commercial multilatéral. Les détracteurs du système commercial et de son joyau, l'Organisation mondiale du commerce (OMC), constatent un tel déficit dans le processus des négociations commerciales et dans l'administration du système, mais avant tout et par-dessus tout dans le fonctionnement de l'Organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC, lequel est en voie de devenir, après cinq ans seulement d'existence, un prétendant sérieux au titre de Cour suprême en ce qui concerne l'économie mondiale.

Non seulement cette opinion persiste, mais elle ne cesse de se propager malgré le degré de consultation, de transparence et d'ouverture sans précédent pourtant constaté dans bon nombre de pays (et notamment au Canada) préalablement au lancement projeté d'un nouveau cycle de négociations multilatérales, tentative qui s'est soldée par l'échec que l'on sait, à Seattle, en décembre 1999.

À peu près tout le monde s'entend aujourd'hui sur le fait que Seattle a marqué la fin du processus « traditionnel » de négociations commerciales et d'administration du système commercial multilatéral – lequel équivalait ni plus ni moins, aux yeux de plusieurs, à une forme de gestion de la mondialisation. Des changements s'imposent, cela est évident; mais lesquels, et jusqu'où faut-il aller? Qui devrait intervenir dans le processus, de quelle façon et à quelles conditions? S'il est clair que ce « qui » doit nécessairement englober la société civile, la nature et l'étendue de cette participation n'en demeurent pas moins des aspects complexes et très délicats. Les OSC sont des organisations différentes les unes des autres, outre le fait qu'elles se comptent par dizaines de milliers; il n'y a donc pas de moyen simple d'assurer leur participation. D'autant plus qu'à l'échelle des pays membres de l'OMC les processus de formulation des politiques nationales diffèrent grandement d'une économie à l'autre – ainsi, aucun modèle d'organisation n'est susceptible de s'appliquer à tous ou d'être accepté par tous. Mais plus que tout, il importe de déterminer le degré d'influence réelle sur le résultat des

négociations ou des décisions administratives que les gouvernements membres de l'OMC pourraient ou voudraient permettre.

Le présent document expose divers scénarios possibles en vue de l'intégration des OSC au processus d'élaboration de la politique commerciale, à la lumière des faits récents qui ont conduit la gestion du système multilatéral dans l'impasse actuelle et des complications qui pourraient survenir en raison d'autres problèmes, de l'évolution du contexte et, enfin et surtout, de l'accession de nouveaux membres, notamment la Chine.

Comment nous en sommes arrivés là : regard sur le chemin parcouru

Certains – et, pourrait-on dire, les plus importants – motifs à l'origine de la participation croissante de la société civile au système commercial multilatéral peuvent se résumer par les faits saillants exposés ci-après, lesquels retracent l'évolution du système commercial et de la mondialisation de l'économie, qui sont à la fois incarnées, stimulées et mues par le commerce et l'investissement.

Le commerce est devenu trop important pour dépendre entièrement des élites

Le fait que le commerce international ait pris beaucoup d'ampleur depuis la Deuxième Guerre mondiale est notoire; par ailleurs, la portée et la pénétration véritables de ce phénomène dans chacune des sociétés du monde sont rarement évaluées à leur juste mesure. La valeur des exportations de marchandises exprimée en pourcentage du PIB mondial s'établissait à environ 7 p. 100 au cours des premières années d'après-guerre; à la fin du XX^{e} siècle, elle atteignait à peu près 25 p. 100. Parallèlement, la valeur du commerce transfrontières de services, plus difficile à mesurer, a

augmenté elle aussi. Alors qu'elle ne représentait au départ qu'un pourcentage négligeable, elle a progressé jusqu'à environ 7 p. 100 du PIB mondial.

Toutefois, aussi impressionnantes qu'elles puissent être, ces statistiques ne disent pas tout. L'investissement étranger direct a connu une croissance telle que la valeur des ventes des sociétés étrangères affiliées des multinationales serait maintenant à peu près équivalente au commerce transfrontières de marchandises et représenterait plus d'une fois et demie la valeur du commerce transfrontières de services[2].

Si l'on additionne les exportations de biens et services et les ventes découlant de la présence commerciale, les « exportations » totales au sens large seraient l'équivalent des deux tiers de l'actuel PIB mondial. Bien sûr, les importations représentent une part

---

[2] Comme il est reconnu dans l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), les ventes conclues par l'intermédiaire de sociétés étrangères affiliées (présence commerciale) constituent un mode parmi d'autres de fourniture transfrontières de services. Lorsqu'on ajoute les ventes conclues par le truchement de la présence commerciale aux ventes transfrontières, on obtient une image plus fidèle de l'étendue du commerce des services. Bien que cela ne soit pas courant, on peut faire le même calcul pour le commerce de marchandises. On obtient ainsi non seulement une mesure plus juste du degré de pénétration des biens et services d'origine étrangère dans l'économie nationale, mais également un résumé statistique qui englobe à la fois le flux des échanges commerciaux et le mouvement des investissements, ce qui est une considération importante étant donné le fait que le commerce revêt un caractère « unique », tandis que l'investissement s'accumule au fil des ans et génère un volume croissant de ventes. Quelques mises en garde s'imposent toutefois concernant ce type de calcul. D'abord, une large part de l'investissement direct étranger a pris la forme de fusions transfrontières. Dans de tels cas, l'entreprise peut changer de main, mais cela ne signifie pas nécessairement qu'un contenu étranger est introduit dans les biens ou services de l'entreprise. Ensuite, avec la fragmentation de la production des multinationales dans plusieurs pays et la hausse de commerce intra-entreprise qui en découle, la croissance du commerce en termes de mouvements bruts surpasse la croissance de la valeur ajoutée découlant du commerce. Bien que ces faits aient embrouillé l'interprétation des statistiques sur le commerce, il n'en reste pas moins que le commerce international, au sens large, surpasse largement les échanges mesurés uniquement par les transactions transfrontières.

similaire du PIB mondial, ce qui montre bien à quel point le commerce s'est imposé au cœur même de l'activité économique à l'échelle du monde.

Ces dernières statistiques sont rarement citées; pourtant, leur importance est grande et déterminante pour les sociétés. Vu l'importance croissante du commerce et de l'investissement pour la croissance économique et le développement à l'échelle de la planète, le grand public est désormais de moins en moins disposé, lorsqu'il s'agit de la politique commerciale, à s'en remettre entièrement aux politiciens ou à leurs experts dans ce domaine.

Et le système commercial ne fait sans doute pas exception; en effet, après avoir été géré longtemps par les élites, il fait depuis quelque temps l'objet d'une surveillance plus étroite. Comme le font remarquer Robert Keohane et Joseph Nye, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) convenait bien au régime économique international d'après-guerre, qu'ils décrivent comme un genre de « club » où chaque ministre avait son propre club international et s'occupait de ses propres dossiers, et où les négociations internationales pouvaient se poursuivre suivant le droit international ou des engagements non contraignants (« *soft law* »), sans rapport direct avec d'autres domaines. Ce genre de club permettait de tenir à l'écart les tiers (y compris les fonctionnaires d'autres ministères au sein d'un même gouvernement) et soustrayait les ministres aux pressions nationales, facilitant ainsi la conclusion d'ententes. Le manque de transparence revêtait donc une certaine utilité et constituait un moyen de réduire le coût des négociations[3].

La disparition de cette forme de club était peut-être liée de façon plus générale à un phénomène social plus vaste. Sylvia Ostry a fait valoir que l'engagement plus sérieux du citoyen

---

[3] Voir « The Club Model of Multilateral Cooperation and the WTO: Problems of Democratic Legitimacy », de R. Keohane et J. Nye, allocution prononcée lors de la conférence intitulée Efficiency, Equity and Legitimacy: the Multilateral Trading System at the Millennium, Center for Business and Government, Université Harvard, 1er et 2 juin 2000.

[TRADUCTION] « atteste d'un changement à long terme plus vaste et plus profond dans les pays industrialisés – à savoir une désaffection à l'égard de l'élite ». Comme elle le fait remarquer (citant l'œuvre du sociologue américain V.O. Key Jr.), un « consensus permissif » a existé pendant plusieurs décennies après la Deuxième Guerre mondiale : le grand public appuyait la politique étrangère du gouvernement, et notamment la politique commerciale, sans trop en connaître les détails. Les gouvernements avaient alors toute la liberté voulue pour régler les problèmes comme ils l'entendaient ou suivant ce qu'ils jugeaient opportun. Ostry signale que [TRADUCTION] « la déférence à l'égard du gouvernement, et plus généralement envers ce que l'on appelait alors l'*establishment*, et qui sous-tendait ce consensus permissif, a considérablement diminué depuis les années 1960 dans tous les pays de l'OCDE, comme en témoignent de nombreux sondages d'opinion effectués récemment. L'Uruguay Round symbolise peut-être en quelque sorte le dernier souffle de ce consensus permissif – et rien d'autre[4]. »

Même si les changements qui se sont produits durant les années 1990 sont apparus très radicaux, une évaluation *a posteriori* permet de constater que les graines avaient été semées il y a longtemps. Au fil des décennies, le processus d'élaboration de la politique s'est ouvert petit à petit à un éventail plus large de parties intéressées dans un grand nombre de pays. Si les milieux d'affaires ont été consultés de façon régulière ou ponctuelle concernant la politique commerciale depuis les années 1950, les consultations ont été élargies au fil du temps pour englober les syndicats, les petites et moyennes entreprises, les groupes de défense de l'intérêt public et des droits de la personne, les comités de citoyens, les groupes de consommateurs, et bien sûr les associations environnementales – que ce soit à la demande des

[4] Voir « WTO: Institutional Design for Better Governance », de S. Ostry, allocution prononcée lors de la conférence intitulée Efficiency, Equity and Legitimacy: the Multilateral Trading System at the Millennium, Center for Business and Government, Université Harvard, 1er et 2 juin 2000.

gouvernements en quête de conseils ou d'analyses, en réponse aux groupes non gouvernementaux souhaitant être entendus, ou en vue d'établir des partenariats pour réaliser des programmes[5].

Pendant ce temps, l'intérêt du grand public pour les questions commerciales grandissait également, étant entretenu – et alimenté – par la grande attention qu'accordaient les médias à la question et qui rehaussait à son tour le niveau de rhétorique, voire le degré de compréhension de ces questions[6]. Il s'est écoulé quelques années depuis que la politique commerciale a cessé d'être façonnée exclusivement par des technocrates chargés de conseiller le gouvernement et d'être négociée à l'intérieur d'une sorte de club, à l'abri de l'examen public grâce à la confidentialité diplomatique. Le retour de telles conditions est peu probable.

---

[5] Le degré de participation des OSC aux consultations varie manifestement beaucoup d'une administration à l'autre. Le Canada applique depuis longtemps, en ce qui concerne la participation du citoyen à l'élaboration des politiques, une politique prévoyant diverses mesures allant de la simple consultation par les fonctionnaires au témoignage de particuliers et d'organisations devant des comités parlementaires. Un fait marquant concernant le partenariat entre le gouvernement et la société civile a été bien sûr l'avancement de l'interdiction des mines antipersonnel rendue possible par le ministre des Affaires étrangères, Lloyd Axworthy, et une série d'organisations militantes de la société civile qui pouvaient compter sur un rayonnement international ainsi que sur leurs propres ressources financières et humaines, lesquelles étaient considérables.

[6] Sylvia Ostry suggère que le manque d'intérêt général de la population à l'égard des négociations commerciales a persisté jusqu'à l'Uruguay Round inclusivement. Elle affirme que [TRADUCTION] : « La population ne s'intéressait guère aux négociations de l'Uruguay Round. Comme l'a dit le nouveau directeur général de l'OMC, Mike Moore, "l'Uruguay Round avait été engagé dans le silence de l'apathie publique". On aurait pu en dire autant des sept cycles de négociations précédents qui s'étaient déroulés depuis la création du GATT en 1948. » Voir « WTO: Institutional Design for Better Governance », de S. Ostry, *op. cit.*

La politique commerciale est sortie de l'ombre, se frayant un chemin, mais non sans heurts

Au fil des ans, le commerce, mais aussi la politique commerciale, a pris beaucoup de l'importance, et ce pour plusieurs motifs. Premièrement, à mesure qu'augmentait la part de la production mondiale faisant l'objet d'échanges, la conformation de l'économie mondiale évoluait, de ce que l'on avait appelé un modèle d'intégration superficielle à un modèle d'intégration plus en profondeur.

Deuxièmement, le triomphe du modèle du marché, marqué symboliquement par la chute du mur de Berlin en novembre 1989 (point culminant d'une période de changement de régimes dans la majeure partie de l'Amérique latine, de l'Afrique et de l'Asie), a renforcé l'application de ce modèle, avec encore plus d'assurance, et ce, dans de nombreux domaines où d'autres considérations que l'efficacité appelaient l'attention à cor et à cri[7]. Le commerce étant le fer de lance des économies de marché – comme il l'a été depuis l'époque où Adam Smith, David Ricardo et d'autres ont pris la défense du libre-échange[8] – il supporte, avec le FMI et la Banque mondiale, le plus gros de la réaction – et à cela on ne peut rien.

Troisièmement, comme il fallait s'y attendre étant donné l'expansion de la part du commerce dans l'activité économique globale, la politique commerciale a étendu progressivement ses ramifications jusqu'à l'intérieur des frontières – ce qui revient à

---

[7] Trois domaines en particulier s'imposent à l'esprit : la santé, la culture et l'environnement. Les sociétés se sont résignées de façon générale à l'inégalité des revenus afin de réaliser les gains d'efficience découlant de l'estimation de l'effet des marchés sur la production économique, mais elles ne sont pas pour autant disposées à accepter l'estimation de l'effet des marchés lorsqu'il s'agit de la vie comme telle – qu'il s'agisse de considérations d'ordre physique, social ou écologique. Ce n'est pas le commerce lui-même qui est remis en question, mais bien l'importance de plus en plus grande de l'économie de marché dans des domaines où l'efficience doit désormais primer sur d'autres valeurs.

[8] Voir *Theorists of Economic Growth from David Hume to the Present*, de W.W. Rostow, Oxford University Press, 1990, p.78.

dire qu'elle s'est « affranchie » de son « carcan » traditionnel qui consistait à réduire, à la frontière, les obstacles au commerce[9].

On peut penser que le renforcement des pouvoirs conférés par la création de l'Organe de règlement des différends (ORD) au sein de l'OMC a eu une signification encore plus importante. Depuis maintenant bientôt sept ans, le nombre de différends portés devant l'ORD équivaut au double du nombre de différends soulevés au titre du GATT durant près d'un demi-siècle[10]. En outre, l'ORD tranche des questions qui touchent à des particularités sociales et culturelles profondes : dans le cas du Canada, il y a eu les décisions concernant les offices de commercialisation du lait et la politique culturelle sur les magazines; d'autres décisions ont touché certaines questions précises comme le commerce

---

[9] Le passage qui suit illustre bien la réaction suscitée par l'intrusion de règles commerciales à l'intérieur des frontières : « Institution encore peu connue et peu comprise, l'OMC a pourtant suscité une controverse de plus en plus vive en élargissant son rayon d'action, à l'origine étroitement lié au GATT et axé principalement sur la réduction des tarifs sur les biens manufacturés. Ainsi, l'OMC s'emploie également aujourd'hui à supprimer les obstacles non tarifaires, et peut être saisie d'affaires qui remettent en question des réglementations, dans le domaine de l'environnement, de la santé ou autres, qui peuvent servir des objectifs sociaux légitimes mais aussi être considérées comme des obstacles au commerce international. Le remplacement du GATT, en 1995, par l'OMC a eu pour effet d'inquiéter davantage les détracteurs de l'OMC puisque les pouvoirs accrus de cette organisation marquent une autre étape dans le transfert du pouvoir des citoyens et des gouvernements nationaux à une autorité mondiale dirigée par des bureaucrates non élus. Les gens d'affaires, les universitaires et les administrations publiques approuvent ce rôle d'instance plus musclée que joue l'OMC à l'échelle du système commercial mondial. » Voir « In Focus: World Trade Organization », de S. Anderson et J. Cavanagh, dans *Foreign Policy In Focus*, vol. 2, n° 14 (Institute for Policy Studies, janvier 1997), disponible sur le site : http://www.foreignpolicy-infocus.org/briefs

[10] Pour une large part, l'accroissement du nombre d'affaires témoigne de l'expansion du commerce mondial et de l'augmentation du nombre de membres de l'OMC, plutôt que d'une hausse des litiges, comme on l'a parfois fait valoir. Je dois cette observation à Marc Busch, de l'Université Queen's, Kingston, Ontario.

d'aliments modifiés génétiquement et les dangers possibles pour la santé que présentent certains produits comme l'amiante, les pêches qui menacent les dauphins et les tortues, etc. L'ORD est effectivement devenu l'équivalent d'une Cour suprême mondiale qui régit une large gamme de questions socio-économiques. Et, compte tenu de la règle du consensus négatif (selon laquelle il faut obtenir l'accord de *chaque membre de l'OMC* pour renverser une décision), et du fait que des mesures de rétorsion commerciales représentant des milliards de dollars peuvent être prises afin de garantir l'exécution des décisions, il s'agit là d'une Cour suprême extrêmement puissante.

Enfin, du moins en Amérique du Nord, la protection que confère le chapitre 11 de l'ALENA aux investisseurs a donné à certains groupes à l'intérieur des sociétés – comme c'est le cas pour les investisseurs étrangers, qui sont en fait des étrangers dans un contexte social national – le droit de contester devant les tribunaux des décisions prises par des gouvernements élus démocratiquement. Les OSC ne sont peut-être pas prêtes à mourir pour défendre ce droit, mais elles sont certainement disposées à manifester haut et fort pour le préserver.

Par conséquent, alors que les instruments du marché sont appliqués à une plus grande échelle et que la portée de la politique commerciale crée des tensions à la fois parmi et entre les partenaires commerciaux au sujet des normes nationales et des institutions sociales qui les représentent (et qui intéressent de très près la société civile), les organismes responsables de la politique commerciale ont acquis un certain pouvoir à l'égard de ces mêmes questions. On ne doit donc pas se surprendre que les OSC tiennent à participer à l'élaboration de la politique commerciale – et non seulement à ce qu'on les écoute pour ensuite les éconduire quand vient le moment de prendre des décisions importantes.

La mondialisation a eu des effets sur la dimension sociale

Dans les pays développés à tout le moins, la mondialisation complique de plus en plus l'exercice, par les gouvernements, de certaines fonctions traditionnelles dans le domaine de la politique sociale. En particulier, les services assurés par des segments de plus en plus larges de la population active peuvent être obtenus de plus en plus facilement au-delà des frontières nationales, ce qui, pour les marchés du travail nationaux, pose des défis de plus en plus difficiles à relever.

Parallèlement, les pressions exercées sur les systèmes économiques nationaux par la concurrence directe au niveau du commerce international commandent des choix concernant la politique monétaire, tandis que le fardeau de la dette découlant des excès budgétaires des décennies antérieures continue de limiter les dépenses discrétionnaires et les dépenses liées aux programmes. En conséquence, les bases économique et budgétaire qui rendaient possible un certain équilibre entre les intérêts du travail et du capital et qui sous-tendaient l'économie politique d'après-guerre, en ont subi les effets – précisément à un moment où la mondialisation change la donne en favorisant nettement le capital par rapport à la main-d'œuvre.

Ayant été démontré que les frontières internationales ont encore leur importance, comme en témoignent les travaux récents de John McCallum et John Helliwell[11], on peut se demander quelle a été l'importance réelle de cette incidence (et quelle part de celle-ci peut être attribuée, en toute légitimité, à la mondialisation plutôt qu'à d'autres facteurs, tel le changement technologique). Toutefois, quels que soient les faits, l'impression que la mondialisation a modifié la donne sur le plan social dans bien des pays et à divers degrés s'est répandue. Certaines OSC l'ont senti et se sont ruées vers ce qu'elles considèrent comme à tout le moins un vide partiel laissé par les gouvernements pour influencer,

---

[11] Voir par exemple, *Globalization: Myths, Fact and Consequences*, de J.F. Helliwell, Benefactors Lecture, 2000, Institut C.D. Howe, octobre 2000.

façonner, voire remplacer certaines activités de l'État liées à l'administration du contrat social. Ce qu'elles veulent vraiment, c'est *trouver un nouvel équilibre*, et non plus seulement être entendues.

Les écarts se creusent

À la lumière de ce qui précède, on peut comprendre que le débat public sur le marché libre et le commerce ait porté de plus en plus sur des questions d'équité et de justice. Un élément important, et peut-être le principal élément, à l'origine de ce débat est l'émergence frappante d'une richesse presque inimaginable créée par la technologie et qui coexiste avec la pauvreté à l'intérieur d'une même économie, en raison d'une seule et même cause : les principes économiques dictés par le marché appliqués par les principales institutions, la bourse et le système commercial multilatéral. Le fait que, dans bien des cas, cette richesse se soit concrétisée pratiquement du jour au lendemain en raison de la voracité du marché financier lors du placement initial de titres technologiques ne fait que contribuer à accentuer cette impression d'injustice (du moins chez ceux qui ont raté cette occasion…).

Par conséquent, ce que plusieurs considèrent comme la réussite attribuable à des marchés plus libres et à de meilleures règles commerciales internationales[12], d'autres dans nos sociétés n'y voient qu'un pas de plus vers des inégalités encore plus grandes.

---

[12] Fait encore plus intéressant, rien dans la théorie de l'économie de marché n'aurait pu laisser présager l'élargissement des écarts de revenus qui a caractérisé la dernière décennie. En réalité, selon le théorème dérivé de la théorie principale du commerce international par Stolper-Samuelson, nous aurions dû assister à une égalisation des prix des facteurs – non seulement des mêmes facteurs dans des économies différentes mais, étant donné que le capital n'est rien d'autre que de la main-d'œuvre transformée, aussi des facteurs différents comme le capital et la main-d'œuvre dans une même économie. Le fait que cela ne se soit pas produit n'a pas empêché le triomphalisme dans l'économie de marché – bien qu'il aurait nettement dû le tempérer.

C'est un phénomène qu'ils ne comprennent pas et sur lequel ils ont l'impression de n'avoir qu'un contrôle très limité. Dans une certaine mesure, cela a conduit à l'émergence du mouvement des OSC en tant que structure sociale pertinente sur le plan politique pour s'attaquer à ces questions.

Dans un monde de plus en plus complexe, l'expertise des OSC répond à un besoin

À mesure que l'économie mondiale se complexifiait durant la dernière décennie, les gouvernements de nombreux pays procédaient à des compressions, en particulier sur les plans de la capacité de développement et d'analyse de la politique. Ainsi, même si la quantité d'information a connu une croissance exponentielle, les gouvernements ont réduit leur capacité d'assimiler cette information et de la comprendre.

Bon nombre d'OSC représentent des groupes particuliers partageant les mêmes intérêts pour un domaine particulier qui se sont dotés eux-mêmes d'une structure; ces organisations possèdent donc un bassin de connaissances, de compétences et de points de vue qui pourraient être avantageusement mis à profit dans l'élaboration de la politique. Il s'agit notamment d'information se rapportant à toute la gamme des questions qui sous-tendent la politique commerciale, depuis les négociations jusqu'à l'administration du système multilatéral, en passant par le règlement effectif des différends commerciaux.

L'effet de ces développements récents et importants est que, dans l'ensemble, les gouvernements ont perdu du terrain par rapport à certaines organisations de la société civile (et d'autres organisations) dans la gestion de la connaissance. Bref, on doit aujourd'hui compter avec un grand nombre d'OSC parce qu'en cette ère de l'information, elles détiennent les connaissances et l'expertise leur permettant d'en tirer profit.

La technologie des réseaux a renforcé la capacité d'agir des ... réseaux

On a fait valoir que le fondement économique de l'existence des entreprises résidait dans l'efficience informationnelle[13]. Cette idée s'applique aisément et naturellement à toute organisation hiérarchique d'envergure, y compris une large part de la bureaucratie qui soutient l'exercice des pouvoirs publics.

Les réseaux horizontaux constituent une formule alternative de gestion de l'information. À n'en pas douter, la diminution marquée des frais de maintien des réseaux grâce à la technologie de l'information et des communications a également modifié profondément la concurrence entre les organisations hiérarchiques et les réseaux horizontaux, en faveur des derniers.

De nombreuses descriptions de l'« organisation » des manifestations tenues à Seattle et Washington faisaient référence à des concepts militaires de mobilisation et de coordination pour expliquer l'efficacité des OSC. Toutefois, l'efficacité de ces dernières n'était pas fondée sur les avantages traditionnels en matière d'information des grandes organisations hiérarchiques, mais bien sur l'efficacité de l'auto-organisation d'un grand nombre de personnes et de groupes vaguement reliés entre eux dans le cadre de vastes réseaux horizontaux ou de ce que l'on pourrait appeler des « essaims »[14].

---

[13] Voir « The Nature of the Firm », de R. H. Coase, *Economica*, novembre 1937, p. 386-405.

[14] Kevin Kelly, directeur exécutif du magazine *Wired*, décrit les avantages des systèmes sous forme d'essaims en fonction de a) leur adaptabilité à un large éventail de conditions, b) leur capacité d'évolution, c) leur capacité de récupération, qui est basée sur une série d'éléments redondants qui font que l'échec d'un élément particulier du système ne compte pas particulièrement, d) du fait qu'ils n'aient pas de bornes puisque les réactions positives créent une nouvelle structure -- « un essaim peut construire son propre échafaudage sur lequel reposera une autre structure », et e) de leur capacité à générer de la nouveauté, qui dépend en bonne part du nombre important de connexions (recoupements) possibles de personnes ou d'idées, c'est-à-dire pouvant être combinés, dans le système. Parallèlement, il en décrit les aspects négatifs,

De dire que la technologie des réseaux accroît les capacités d'agir des réseaux équivaut presque à énoncer une conséquence logique tautologique. Les OSC sont en mesure de partager de l'information et une analyse sur les plans tactique et stratégique avec des groupes qui partagent leurs opinions partout dans le monde. Elles représentent un nouveau principe d'organisation pour la gestion des enjeux. Et elles s'appuient largement sur la technologie.

« First we take Manhattan... » : de Paris à Seattle puis Washington

Les mots de cette chanson composée par Leonard Cohen, sorte d'hymne de la contre-culture, pourraient tout aussi bien avoir été écrits pour les OSC – si le nom des villes avait été différent. Mais la route ne menait pas de Manhattan à Berlin, mais allait plutôt de Paris, où les OSC ont célébré la dissolution des négociations menées par l'OCDE en vue d'un accord multilatéral sur l'investissement (dissolution qui selon plusieurs serait aussi le fait des OSC), à Seattle, où l'opposition organisée des OSC a volé la vedette aux médias, retardé la procédure et compromis la volonté politique alors que celle-ci était cruellement nécessaire pour venir à bout des divisions substantielles dans les rangs des membres de l'OMC, puis jusqu'à Washington, quatre mois plus tard, où cette fois les réunions de la Banque mondiale et du FMI ont été la cible.

---

précisant que les essaims a) ne constituent pas une structure optimale du point de vue de l'efficience (en raison des mêmes éléments redondants qui les rendent si résistants), b) sont non contrôlables, parce qu'ils ne sont chapeautés par aucune autorité, c) imprévisibles, ce qui est le revers de la nouveauté, d) non compréhensibles, dans le sens que les résultats du comportement d'un essaim ne peuvent être liés de façon linéaire à des causes particulières et e) non immédiats, c'est-à-dire qu'il n'est pas possible de mobiliser le système comme on activerait un simple commutateur (ce qui fait la force des systèmes de commande ou de contrôle hiérarchiques). Voir *Out of Control*, de K. Kelly, Addison-Wesley Publishing Company, 1994, p. 22-24.

La perception qu'elles avaient joué un rôle dans l'échec des négociations menées sous l'égide de l'OCDE entre 1995 et 1998 a raffermi la confiance des OSC. Cette confiance a encore grandi démesurément dans le prolongement de Seattle et de Washington (et de Prague, et de Windsor, en Ontario).

Un grand nombre d'OSC semblent croire que le programme des années 1980 et du début des années 1990, axé sur les affaires, a pu être dévié grâce à elles et qu'il devrait continuer d'en être ainsi. Le Sommet de Québec sera le prochain moment de vérité pour les gouvernements, les OSC, les médias et les autres.

L'économie politique repose sur l'État-nation, mais qui parle au nom du patrimoine commun?

Finalement, même si la situation continue d'évoluer, le principe fondamental sur lequel repose l'organisation du monde (qui remonte au traité de Westphalie signé en 1648) et l'économie mondiale est encore le principe de l'État-nation. Même si l'on a beaucoup parlé de l'échec de cette institution, comme il a déjà été mentionné, des recherches récentes donnent à penser que cette conclusion était prématurée : les frontières ont encore leur importance et l'État-nation joue encore un rôle clé.

L'OMC a été créé par des États-nations; il s'agit d'un instrument intergouvernemental qui occupe une place centrale dans l'administration du système commercial international. Et nonobstant Seattle, il s'agit aussi d'une des institutions internationales qui réussit très bien – sinon *celle* qui réussit le mieux.

Si les ressources auxquelles l'OMC peut recourir directement ne sont pas particulièrement importantes, cette organisation peut toutefois compter sur un énorme capital intellectuel. Ce capital intellectuel se retrouve en bonne part non au sein des gouvernements mais bien au sein d'une élite intellectuelle qui s'intéresse à la politique commerciale et qui gravite autour, dans les séances de remue-méninges et les universités partout dans le

monde – et aussi, de plus en plus, dans le milieu juridique, qui accorde un intérêt croissant à la politique commerciale compte tenu de la nouvelle judiciarisation dont est l'objet le système commercial et qui offre toute une série de nouvelles perspectives normatives et une série d'outils techniques qui lui sont propres.

L'OMC peut donc compter sur ses propres partisans confiants et pleins de ressources, qui ne voient pas nécessairement l'essaim des OSC comme des égaux sur le plan intellectuel ou dignes d'une participation dans le grand temple du capitalisme[15].

Parallèlement, comme les gouvernement sont responsables des questions qui relèvent de leur territoire, et qu'ils sont investis, dans les démocraties, de l'autorité additionnelle que leur confère le fait qu'ils parlent également au nom du peuple qui vit sur leur territoire[16], il reste à savoir « qui est l'interlocuteur pour ce qui concerne le patrimoine commun ». Des institutions mondiales ont bien sûr été établies par les États pour s'occuper de ces questions; toutefois, il est de plus en plus manifeste qu'on laisse tomber les questions se rapportant au patrimoine commun – qu'il s'agisse des stocks de poissons migrateurs, de la couche d'ozone, de la pollution des écosystèmes les plus éloignés, du réchauffement de la planète, de la biodiversité ou de l'extinction de certaines espèces

---

[15] À cet égard, voir « Mostly Smoke and Mirrors: NGOs and the WTO », de M. J. Trebilcock, polycopié, U.S. Library of Congress and New York University Law School Conference, New York University Law School, 10 mars 2000. Le professeur Trebilcock ne renie pas la nature polémique de cet article autrement érudit, ayant, comme il le dit lui-même, « renoncé au détachement de l'Académie pour les passions de l'Acropole ». Compte tenu de la nature polémique croissante du dialogue entre les OSC et les responsables de la politique commerciale, on voit que se répand une attitude d'affrontement, « c'est nous contre eux ».

[16] Cet argument a suscité la vive réaction de nombreux gouvernements aux pressions exercées par les OSC en vue d'obtenir une forme quelconque de participation. Voir le point de vue détaillé exprimé par D. Stairs dans « Foreign Policy Consultations in a Globalizing World », *Policy Matters/Enjeux publics*, vol. 1. n° 8, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, décembre 2000.

(qui ne peuvent guère être considérées sous un angle national, même si toutes les espèces biologiques terrestres ressortissent à un État-nation ou à un autre)[17]. Dans un monde où la légitimité est ultimement portée par la performance, il est permis de penser que l'incapacité des institutions intergouvernementales à défendre le patrimoine commun a fait en sorte que ce domaine est devenu controversé. En autant que les OSC se désignent elles-mêmes pour défendre le patrimoine commun, et arrivent à convaincre l'opinion publique de leur engagement et de leur compréhension de ces questions, la question de savoir qui elles représentent, du moins dans ce sens restreint, semble se dissiper. C'est pourquoi, puisque les problèmes liés au patrimoine commun s'intensifient, tout semble indiquer que l'on assistera à une escalade du conflit.

Comment procéder – et ce à quoi il faut s'attendre : le chemin à parcourir

Dans ces circonstances, la question centrale consiste à déterminer la meilleure façon de faire intervenir de nouveaux acteurs dans nos différents pays d'une manière créative et positive tout en ne perdant pas de vue l'objectif ultime, qui est de favoriser une politique commerciale plus efficace et résistante dans le but d'atteindre une croissance économique plus durable.

Premièrement, il semble indiqué, voire impératif que les gouvernements apprennent à mieux connaître les OSC. Ce qui sera loin d'être une tâche facile étant donné la prolifération de celles-ci[18]. À cet égard, Sylvia Ostry suggère de répartir les

---

[17] Il est permis de penser que le débat actuel sur le principe de précaution découle en fait des échecs, attestés du moins tacitement, de la gestion du patrimoine commun.

[18] Comme le signalent Robert Keohane et Joseph Nye [TRADUCTION] : « Durant les dix dernières années du XX[e] siècle, le nombre d'ONG internationales est passé de 6 000 à 26 000. La taille de ces organisations varie. Certaines, comme le Fonds mondial pour la nature, peuvent compter jusqu'à cinq millions de membres et d'autres sont de toutes petites organisations en

coalitions ou réseaux d'OSC en trois grandes catégories fonctionnelles : les réseaux de mobilisation, dont l'objectif premier est de réunir un appui pour un certain nombre d'activités[19]; les réseaux techniques, conçus pour fournir de l'information aux OSC afin de faciliter leur participation au processus d'élaboration de la politique[20]; et les réseaux voués à la cause des pays en développement, qu'elle assimile à un secrétariat virtuel pour ces derniers[21]. Même ce bref survol souligne la nécessité d'adopter, à

---

réseau ». Ces données ne tiennent pas compte des organisations nationales, ce qui renforce l'argument du nombre. Voir « The Club Model of Multilateral Cooperation and the WTO: Problems of Democratic Legitimacy », de R. Keohane et J. Nye, *op. cit.*

[19] Dans cette catégorie, Ostry inclut des organisations telles que les suivantes : Public Citizen, fondée par Ralph Nader, Global Trade Watch, Preamble Centre, basé aux É.-U., les Amis de la Terre, basée au R.-U., Direct Action Network (DAN), Ruckus Society, et Turning Point, une organisation créée récemment pour produire de la publicité sur les effets de la mondialisation sur l'environnement. Voir « The Uruguay Round North-South Grand Bargain: Implications for Future Negotiations », communication présentée par S. Ostry à la conférence intitulée The Political Economy of International Trade Law, à la Faculté de droit de l'Université du Minnesota, les 15 et 16 septembre 2000.

[20] Dans cette catégorie, Ostry inclut des organisations telles que le Centre pour le développement international du droit de l'environnement à Genève et Washington; l'Institut international du développement durable à Winnipeg; le Institute for Agriculture and Trade Policy à Minneapolis; le International Centre for Trade and Sustainable Development à Genève; le WEED (World Economy, Ecology and Development) à Bonn; et l'Institute for Global Communications de Palo Alto, en Californie. Ces organisations, axées pour la plupart sur les questions environnementales et juridiques, fournissent de l'information technique et stratégique à l'appui de la participation des OSC au processus d'établissement de la politique, ayant comme objectif d'influencer la politique principalement par l'entremise de ces institutions. *Ibid.*

[21] Dans cette catégorie, Ostry inclut le Third World Network basé en Malaisie et le Centre du Sud sis à Genève (qui collabore à promouvoir la solidarité du sud en matière de politique); le SEATINI (Southern and East African Trade and Information and Negotiations Initiative) qui a reçu du financement du PNUD et de la CNUCED et s'emploie à constituer une banque de connaissances et de compétences des pays d'Afrique; l'organisation Focus on the Global South, en Thaïlande, qui vise à faire le lien entre les OSC de la

l'égard des OSC, une approche plus nuancée qu'elle ne l'a été jusqu'ici, ce qui est en soi un énorme défi.

Deuxièmement, la participation des OSC semble porteuse de trois solutions : une plus grande transparence, une analyse plus approfondie, et des consultations plus globales. Tout cela nécessitera à la base un changement d'attitude de la part des gouvernements, tant au niveau politique qu'au niveau des fonctionnaires supérieurs. Ces idées sont exposées plus en détail ci-après.

Arguments en faveur d'une plus grande transparence

Sur le plan de la transparence, il est clair que tout le système doit faire preuve de plus d'ouverture. Dans l'environnement socio-économique actuel, le secret ne rend service à personne; il risque plutôt d'aliéner tout le monde. D'abord, le manque de transparence éveille les soupçons et contribue à une aura d'exclusivité qui va directement à l'encontre des bases mêmes de la démocratie. Les démocraties s'opposent au secret par principe, parce que la population ignore ce qu'il cache – et donne même à penser qu'il soustrait à l'examen public le pouvoir de marchandage politique qui sacrifie les intérêts des uns au profit des autres sans compensation adéquate[22]. En réalité, le véritable

---

base axées sur le développement, la CUTS (Consumer Unity and Trust Society) en Inde, qui met l'accent sur le commerce et le développement durable; l'organisation française Rongead, qui bénéficie du financement de la Commission européenne et du gouvernement français de même que de sources privées pour ses travaux portant sur l'agriculture, le commerce et le développement durable; le Intrac (International NGO Research Centre) basé à Oxford qui forme et consulte au nom d'OSC de pays en développement, et un certain nombre d'OSC traditionnelles axées sur le développement, comme Oxfam et Christian Aid. *Op. cit.*

[22] On peut également faire valoir ce point à l'égard des rapports entre les membres de l'OMC même, comme l'a démontré à Seattle la réaction négative à la proposition définie en chambre verte, par les membres de l'OMC qui ne faisaient pas partie du groupe (les réunions en chambre verte font référence à un

marchandage politique s'effectue rarement de manière officielle[23]; en conséquence, si le secret dont est entouré la procédure officielle dissimule quoi que ce soit au regard de la population, c'est probablement les arguments boiteux, la participation nonchalante, les discours qui traînent en longueur et l'excès de rhétorique avec lesquels ceux qui s'engagent dans des discussions au niveau international doivent trop souvent composer.

Plus fondamentalement, le secret dans les négociations et l'administration compromet jusqu'à la possibilité que des comptes puissent être rendus intégralement et, par conséquent, tend à annuler les avantages qui découlent de la consultation – en fait, cela peut même donner prise à un certain cynisme, parce qu'on voudra savoir si la consultation vise à orienter les politiques ou simplement à apaiser l'opinion publique. C'est pourquoi une transparence accrue de la part de l'OMC ne serait pas simplement bénéfique pour l'organisation, mais contribuerait également à éliminer une partie des arguments à l'origine des manifestations organisées contre elle.

Dans un contexte national, les OSC assument un rôle bien établi. Elles surveillent la mise en œuvre de la politique publique

---

groupe de consultation informel à l'intérieur de l'OMC qui s'efforce de trouver la base d'un compromis entre les grandes économies commerciales avant que des propositions soient soumises à l'ensemble des membres). Cette question en est une dite de transparence interne dans le jargon de Genève, à ne pas confondre avec la transparence externe, c'est-à-dire à l'égard des non-membres. Pour un examen de la transparence interne, voir « The Uruguay Round North-South Grand Bargain: Implications for Future Negotiations », de Sylvia S. Ostry, *op. cit.*

[23] Par exemple, le mouvement en avant observé durant l'Uruguay Round était largement attribuable aux discussions tenues en petits groupes dénommés d'après les restaurants où ils se réunissaient, point soulevé à regret par ceux qui ont passé beaucoup de temps à manger durant l'Uruguay Round, comme en témoigne leur taille… Mais, pourrait-on dire, il n'y a pas vraiment de mal à cela. Ces réunions informelles concernant les affaires intergouvernementales sont le pendant des marchés conclus par des entreprises sur des terrains de golf ou des opinions exprimées par des OSC lors de séances de discussion à l'heure du lunch.

et alertent les médias afin de rappeler aux gouvernements la responsabilité qu'ils ont d'honorer leurs engagements. Le fait d'étendre ce rôle jusqu'à l'OMC est une chose parfaitement naturelle qui devrait même être facilitée autant que possible. Mais cela ne résoudrait pas tous les problèmes : les plus soupçonneux en déduiraient que la transparence des procédures officielles de l'OMC témoigne simplement du fait que la véritable prise de décision se fait ailleurs, dans l'ombre.

Le degré de transparence que les gouvernements à l'échelle de la planète sont prêts à tolérer dans le cadre de l'OMC est une question controversée. Des mesures de nature à promouvoir la distribution de documents, l'affichage d'information à caractère plus officiel sur les sites Web ainsi qu'à faciliter et encourager les séances d'information représentent un minimum.

Arguments en faveur d'une analyse plus approfondie

Après Seattle, il a beaucoup été question du « déficit démocratique » au sein même de l'OMC, mais aussi de façon plus générale au sein du système de gouvernance mondiale. En revanche, le « déficit d'analyse » n'a pas retenu autant l'attention. Pourtant, il est permis de penser que l'absence d'arguments convaincants en faveur du lancement d'un nouveau cycle de négociations a peut-être pesé aussi lourd dans l'échec ultime de la Conférence ministérielle de Seattle que tout autre facteur. Il faut faire état ici de deux choses : d'une part, les membres de l'OMC eux-mêmes n'étaient pas convaincus que les avantages nets potentiels d'un nouveau cycle de négociation étaient trop importants pour qu'on puisse les laisser passer; d'autre part, les principaux constituants, comme les entreprises, de même que la population en général, n'étaient pas non plus convaincus de la nécessité d'un nouveau cycle et n'ont donc pas fourni l'appui politique nécessaire à la prise des décisions difficiles que les ministres devraient inévitablement se résoudre à prendre dans des domaines délicats. Le manque d'analyse témoigne donc de

l'échec, tant d'un côté que de l'autre, à démontrer la nécessité d'un nouveau cycle[24].

Il faut fournir aux responsables de la politique commerciale un dossier solide en faveur d'une libéralisation accrue, ce qui est nettement et en priorité du domaine de l'analyse. Outre ce que cela signifierait au niveau des ministres, une analyse plus approfondie faciliterait les efforts de communications déployés en général par les gouvernements et les groupes de pression favorables au commerce.

En raison de sa faiblesse, le message gouvernemental a été qualifié de « déficit sur le plan de la communication ». On a fait valoir que ce déficit reflète la primauté de variables économiques comme le commerce et la croissance sur l'objectif ultime que représentent la croissance et un bien-être accru[25].

Cette faiblesse particulière sur le plan des communications est aussi liée d'une certaine façon à plusieurs autres tendances malheureuses qui caractérisent le dialogue économique moderne, y compris la primauté accordée aux exportations sur les importations dans les communications touchant la politique commerciale : bien

---

[24] L'insuffisance de l'analyse à l'appui d'un nouveau cycle de négociations multilatérales est examinée en détail dans Le programme « commerce et ... » : sommes-nous à la croisée des chemines?, dans *Examen de la politique commerciale 2000*, de Dan Ciuriak, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Selon cette étude, un nouveau cycle pourrait engendrer des avantages considérables en termes bruts, mais pour ce qui est des gains nets d'adaptation et des autres coûts, comme les coûts d'opportunité liés à la recherche d'une politique alternative (p. ex., diffusion de la technologie), rien n'a été démontré. Finalement, tandis que l'on reconnaissait généralement que la clé d'un nouveau cycle résidait dans une offre valable (y compris l'accès au marché et le soutien technique) aux pays en développement les moins intégrés au système multilatéral, on n'est pas parvenu à présenter de façon convaincante une offre suffisante.

[25] Je dois cette observation à mon collègue David Lee du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Celui-ci soutient qu'il ne suffit pas d'établir un avantage indirect (p. ex., ruissellement); en fait, tous les liens et la façon de faire des choix doivent être exposés pour que le dialogue soit constructif entre les participants à la discussion.

entendu, les exportations sont à la base des emplois, mais en termes économiques, un pays exporte pour obtenir un produit net à l'étranger dans le but d'importer. Les importations constituent l'objectif réel du commerce, mais cet argument est rarement invoqué lorsqu'on veut vendre la libéralisation du commerce[26].

Les gouvernements, tout comme les experts non gouvernementaux, devront notamment être plus attentifs aux manifestations d'incertitude ou de crainte de la part du grand public relativement à l'effet de la libéralisation : il faudra opposer à ces incertitudes et craintes des faits et des analyses; on ne peut

---

[26] Une étude sur les avantages des importations effectuée actuellement par Clea Coronel du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international défend cet argument. Un autre exemple qui va un peu dans le même sens est le triomphe du langage de la comptabilité nationale sur le bon sens dans le discours de tous les jours. Il en est résulté une nouvelle catégorie comptable, selon laquelle la « consommation » est désormais assimilée à l'idée que les gens sont des « consommateurs ». De sorte qu'on a maintenant un portrait de ce que toutes les personnes (ou ménages) consomment, que soit en prenant l'air dans un parc (ayant payé leur billet d'entrée), en admirant une œuvre d'art (ayant payé les droits d'entrée au musée ou à la galerie) ou en obtenant des soins de santé essentiels (ayant payé l'assurance-maladie si l'on a la chance d'être Canadien). Assimilées à la « consommation », de telles activités sont considérées en bloc avec toutes sortes d'activités, allant de la surconsommation d'aliments ou de la surconsommation d'essence lorsqu'on se rend au dépanneur en VLT pour acheter du lait. Et il n'y a qu'un pas entre la « consommation » et la « surconsommation » pour ceux qui mettent en doute l'objectif de croissance sans autre but ultime que d'entasser plus de vêtements que ne le permet l'espace de rangement dans le placard ou d'avoir plus de véhicules que ne peuvent en accueillir les routes. En outre, les dépenses liées au carburant nécessaire pour patienter une heure dans la circulation à l'heure de pointe et à l'achat de médicaments pour soulager les problèmes de poumons causés par la respiration des émanations toxiques provenant des autres véhicules, en raison de l'incapacité d'adapter l'infrastructure au rythme de la croissance, sont aussi assimilées à la « consommation ». Dans les pays développés (et en particulier durant les conjonctures ascendantes), l'équation plus de croissance = plus de bien-être ne peut pas toujours être vérifiée directement; le « déficit sur le plan des communications » découle de l'échec à internaliser cela.

simplement présumer qu'il ne s'agit que de réactions provenant de gens mal ou non informés[27].

L'OMC doit assumer une part du fardeau que suppose une analyse plus approfondie, d'une part en intensifiant la recherche à l'interne et d'autre part en développant ses propres réseaux d'information par l'entremise de groupes de réflexion, des universitaires et des organisations non gouvernementales. Le Secrétariat de l'OMC ne devrait pas se faire le défenseur et le promoteur de la cause – ce rôle revient au directeur général et aux membres – il doit plutôt être, et être perçu comme l'auteur d'une opinion éclairée au sujet des questions en tant que telles. Les travaux du Secrétariat devraient alimenter le débat sur la politique et, par la même occasion, permettre la participation d'experts de l'extérieur sur le plan intellectuel. Certaines idées ont déjà été avancées sur la façon de s'y prendre et sur ce que cela impliquerait pour l'OMC[28].

---

[27] Ces inquiétudes sont nombreuses et variées, allant de l'effet de la libéralisation des échanges sur les contrats sociaux et le tissu des sociétés jusqu'au rôle du commerce dans des questions vraiment fondamentales comme le réchauffement du globe et la biodiversité. Ces inquiétudes rentrent généralement sous la rubrique « commerce et... », une question qui commence seulement à faire l'objet des analyses rigoureuses et de l'attention, sur le plan politique, qu'elle mérite. Pour un examen plus approfondi de cette question, voir « Le programme « commerce et ... » : sommes-nous à la croisée des chemins? », de Dan Ciuriak, *op. cit.*

[28] Par exemple, Sylvia Ostry a proposé de redonner à l'OMC un organe de discussion de la politique, ce dont elle est privée depuis la suspension en 1990 du Groupe consultatif des Dix-huit [TRADUCTION] : « Dans le jargon de la documentation sur le régime international, le forum sur la politique pourrait devenir un méta-régime reposant sur des principes fondamentaux convenus d'un commun accord et stimulé par un ensemble d'éléments stratégiques : une infrastructure du savoir sous forme de capacité de recherche, une infrastructure de réunion pour la diffusion de l'information, le débat et la pression des pairs; sans oublier la planification stratégique et le suivi du rendement de la politique. » Voir « WTO: Institutional Design for Better Governance », S. Ostry, *op. cit.*

Enfin, les gouvernements, les institutions internationales et les experts non gouvernementaux ne doivent pas tenir de discussions sur la politique commerciale sans consulter la population. Il faudra s'efforcer de parvenir à un consensus sur les questions qui touchent directement les populations des pays développés et en développement. À l'échelon national, au Canada par exemple, la publication d'avis dans la *Gazette du Canada*, des audiences législatives, la consultation régulière du secteur privé ou la consultation d'un groupe d'intervenants, un site Web plus à jour, plus détaillé et plus convivial et des sondages sont autant de moyens pouvant être utilisés pour parvenir à un consensus sur les intérêts et objectifs de la politique commerciale nationale.

La recherche d'un consensus peut aussi prendre place dans le contexte de l'OMC, par exemple en organisant des réunions de haut niveau sur des questions particulièrement épineuses, comme cela a été fait en mars 1999; une distribution plus large des documents contribuerait également à atteindre cet objectif. Cela étant dit, le point principal demeure la participation plus directe des OSC aux travaux de l'OMC.

À cet égard, toute l'attention s'est tournée sur l'acceptation par les groupes spéciaux de l'OMC et l'Organe d'appel de mémoires d'*amicus curiae* (« amis de la Cour ») concernant des différends. Des mémoires d'*amicus curiae* ont été admis dans plusieurs affaires dont a été saisie l'OMC :

- *États-Unis – Affaire Crevettes-Tortues* : dans cette décision très controversée, qui remonte à 1998, l'Organe d'appel a statué que les groupes spéciaux avaient le droit d'accepter des renseignements non sollicités de la part de sources non gouvernementales, et d'y accorder le poids qu'elles jugeaient bon. L'Organe d'appel a fait observer que l'article 13 du Mémorandum relatif au règlement des différends donnait aux groupes spéciaux le droit de « demander des renseignements » et conclu que cela conférait aux groupes spéciaux le pouvoir discrétionnaire d'accepter et de prendre en compte tout

renseignement ou avis qui lui était soumis, à sa demande ou non.

- *É.-U. – R.-U. – Affaire des produits en acier* : dans la décision qu'il a rendue en mai 2000, l'Organe d'appel a statué qu'il avait lui aussi le pouvoir d'accepter et d'examiner des mémoires d'*amicus curiae* provenant de sources non gouvernementales s'il juge « pertinent et utile de le faire ». L'Organe d'appel dispose d'un large pouvoir au titre du Mémorandum relatif au règlement des différends lorsqu'il s'agit d'adopter des règles de procédure.
- Le 7 novembre 2000, l'Organe d'appel a décidé, dans le cadre de l'appel interjeté par le Canada à l'endroit d'une décision maintenant l'interdiction de la France d'importer de l'amiante et des produits en contenant, dans l'affaire *Canada - Amiante*, d'établir une procédure pour permettre aux OSC et à d'autres de présenter des mémoires d'*amicus curiae* à l'Organe d'appel.

Ces mesures prises par l'Organe de règlement des différends de l'OMC ont été très bien accueillies par la communauté des OSC, qui les ont interprétées comme une reconnaissance de l'importance de la participation de la société civile et de la valeur de cette participation pour le processus. Par ailleurs, ces mesures étaient jugées très controversées au sein des membres de l'OMC; en fait, une réunion extraordinaire du Conseil général de l'OMC a même été convoquée pour examiner la procédure établie par l'Organe d'appel afin de permettre aux OSC de solliciter l'autorisation de présenter des mémoires.

Il est très clair que l'Organe de règlement des différends est « allé un peu plus loin » en agissant de la sorte, en particulier dans les deux derniers cas, puisqu'il s'agissait de questions qui avaient été examinées, mais sur lesquelles on ne s'était pas entendus lors de l'examen en 1998-1999 du Mémorandum relatif au règlement des différends. Il avait notamment été proposé à cette occasion :

- d'élargir la portée de l'examen de l'Organe d'appel afin qu'il englobe, dans certaines circonstances, l'examen de la

caractérisation ou de l'appréciation manifestement erronée ou déraisonnable des faits soumis à un groupe spécial;
- de traiter les renseignements non sollicités provenant de sources extérieures[29].

Les mémoires d'*amicus curiae* porteraient en majeure partie sur des faits et leur interprétation, plutôt que sur l'interprétation de dispositions de l'OMC; en conséquence, dans la mesure où l'Organe d'appel limite la portée de ses délibérations à l'interprétation des règles de l'OMC (les membres n'ayant pas réussi à modifier le Mémorandum relatif au règlement des différends dans le sens de la proposition visant à élargir la portée de l'examen de l'Organe d'appel, les choses en sont restées là), la pertinence des mémoires d'*amicus curiae* n'est pas claire.

De même, la décision d'établir des procédures en vue d'accepter des mémoires non sollicités est aussi une décision qui touche à une question discutée mais non résolue par les membres de l'OMC dans le cadre de l'examen du Mémorandum[30]. En outre, cela semble créer des incohérences sur le plan de la procédure par rapport à deux autres propositions examinées mais non acceptées dans le cadre de l'examen du Mémorandum, soit :
- rendre publiques les audiences de l'Organe d'appel;
- permettre aux membres de l'OMC qui n'étaient pas des participants tiers devant le groupe spécial à comparaître devant l'Organe d'appel dans le cadre d'une procédure d'appel[31].

Ainsi, si les auteurs de mémoires d'*amicus curiae* étaient invités à éclaircir certains points pour l'Organe d'appel, des membres du public seraient admis aux audiences de l'Organe d'appel. Or, à moins que d'autres membres de l'OMC ne se voient accorder le

---

[29] Voir « The Appellate Body and Its Contribution to WTO Dispute Settlement », de Debra P. Steger, communication présentée lors la conférence intitulée The Political Economy of International Trade Law, à la Faculté de droit de l'Université du Minnesota, les 15 et 16 septembre 2000.

[30] Une proposition semblable avait aussi été présentée, sans succès, durant l'Uruguay Round.

[31] Voir Debra P. Steger, *op. cit.*

même droit, ceux-ci sembleraient alors moins privilégiés que les OSC.

Mais l'issue de cette question reste incertaine. La décision prise par l'OMC de *ne pas* accepter de mémoires dans l'affaire *Canada - Amiante* après que plusieurs OSC environnementales et au moins un universitaire aient eu sollicité la permission de présenter un tel mémoire, a été interprétée par certaines OSC comme une indication claire que l'on n'avait pas su tirer des leçons de Seattle[32]. Il y a là plus qu'un simple manque au niveau des relations publiques de la part d'une organisation qui a grandement besoin d'améliorer ses relations publiques. Mais ce qui importe davantage, c'est que l'Organe d'appel *a* été saisi de questions de fond – et qu'il devra probablement continuer de l'être s'il veut remplir le vaste mandat auquel il était destiné, soit celui de sauvegarde contre une mauvaise décision d'un groupe spécial[33].

Quel que soit l'orientation choisie par l'OMC en fin de compte, les gouvernements et les institutions internationales devront s'efforcer de traiter, de façon constructive, avec autant de groupes non gouvernementaux que possible. Si l'expérience indique que certains de ces groupes afficheront une certaine hésitation, voire de l'hostilité, la plupart des OSC manifesteront de l'intérêt et apporteront des idées constructives. L'alternative consiste à demeurer constamment sur la défensive, à répondre aux

---

[32] Voir « A Court Without Friends? One Year after Seattle the WTO Slams the Door on NGOs », communiqué de presse de Greenpeace International et coll. en date du 22 novembre 2000.

[33] La complexité technique des questions examinées par l'Organe d'appel au titre de l'Accord SPS – par exemple, le bœuf aux hormones, le saumon australien – justifient dans une certaine mesure la souplesse de la procédure afin d'admettre des témoins experts. Pour un examen de cette question, voir, *International Trade policy and Domestic Food Safety Regulation: The Case for Substantial Deference by the WTO Dispute Settlement Body under the SPS Agreement*, de M. Trebilcock et J. Soloway, communication présentée à la conférence intitulée The Political Economy of International Trade Law, à l'Université du Minnesota, les 15 et 16 septembre 2000.

critiques de ces groupes et des médias, ce qui se traduira bien souvent par un gaspillage d'efforts et un ralentissement de l'élan.

Et, même si cela ne fait pas l'affaire des gens responsables de la politique commerciale, il faudra aussi accepter la possibilité que la politique puisse être modifiée par suite des consultations – et que les règles commerciales cèdent parfois le pas à d'autres impératifs[34].

Conclusion préliminaire

Il est permis de penser que, compte tenu de la révolution de l'information et de l'évolution d'une procédure plus démocratique de formulation de la politique dans bien des pays du monde, la participation accrue des OSC deviendra un fait établi. Il y aura des difficultés à surmonter : les tactiques audacieuses de certaines OSC dérangeront certains politiciens, et en particulier leurs représentants; la seule tenue de consultations pourra faire naître des attentes qu'aucun gouvernement ne sera en mesure de satisfaire, et le processus de négociations pourra très bien être ralenti en raison de la nécessité, ou dans l'attente, de consultations.

De plus, compte tenu de la complexité des sciences sociales, et du fait qu'il ne s'agisse pas d'une science exacte, l'incertitude au sujet de la bonne politique à adopter dans une situation donnée ne disparaîtra jamais complètement. Dans de telles circonstances, les gouvernements devront aller de l'avant, même si cela ne fait pas l'unanimité. Mais il est clair qu'il sera préférable que les

---

[34] Michael Trebilcock et Julie Soloway établissent le bien-fondé d'une « déférence substantielle » à l'égard des règles de l'OMC dans certains cas. Voir M. Trebilcock et J. Soloway, *op. cit.* Dan Ciuriak reprend cette idée, en étendant cette fois le débat aux cas où des intérêts vitaux et des valeurs sociales sont en jeu. Voir « Le programme « commerce et ... » : sommes-nous à la croisée des chemins? », de D. Ciuriak, *op. cit.*

gouvernements aillent de l'avant après avoir tenu un véritable débat où tous les points de vue sont exprimés et examinés[35].

Ainsi, les avantages, en particulier à long terme, seront nombreux : l'endossement des politiques par la population sera plus solide et plus durable, la substance des négociations commerciales s'en trouvera renforcée, tout comme la cohésion sociale au sein des États-nations – ces facteurs sont la clé d'une politique publique efficace et du mieux-être général de la société.

---

[35] Une observation formulée par Steve Charnovitz, éminent juriste spécialiste des questions d'environnement, souligne ce point avec beaucoup de justesse [TRADUCTION] : « Tout comme la démocratie implique la participation et le débat au niveau national, la gouvernance mondiale devrait démocratiquement emboîter le pas et permettre la participation d'ONG transnationales. Les politiciens devraient trancher et agir seulement après la tenue d'un débat vigoureux. Il est illusoire de penser parvenir à une meilleure gouvernance en permettant aux décideurs d'aujourd'hui d'écarter des options pour les générations futures.

La plupart des États membres de l'OMC s'opposent à la participation des ONG, sous prétexte que l'OMC est un club exclusif d'États ou gouvernements. Bien que cette façon de voir l'OMC corresponde jusqu'à un certain point à la réalité, elle écarte la possibilité d'une conception plus complète de l'OMC et de ses éléments constitutifs. Le groupe spécial de l'OMC qui s'est penché sur l'article 301, reconnaissant peut-être les idées fausses qui circulent au sujet de l'OMC, a rappelé les besoins des commerçants individuels. Selon ce groupe, le système commercial multilatéral ``se compose non seulement d'États mais aussi, et en majeure partie, d'opérateurs économiques individuels`` (par. 7,76). Il n'est pas sûr que le groupe énonce de façon exacte le droit international économique d'aujourd'hui, mais je prédis qu'il pose les principes du droit international de demain. » Voir *On Constitutionalizing the WTO: A Comment on Howse and Nicolaidis*, de S. Charnovitz, observations des participants à la conférence intitulée Efficiency, Equity and Legitimacy: the Multilateral Trading System at the Millennium, Center for Business and Government, Université Harvard www.ksg.harvard.edu/cbg/trade